



FINANCEMENT & GESTION FINANCIÈRE

TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (*Oxford Policy Management*) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme TRANSFORM sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative TRANSFORM.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les ré-agénant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique : si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : TRANSFORM, (2017) *Systèmes de financement et de gestion financière de la protection sociale : manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique*, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).



TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION		
2	LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL		
2.1	Définition du financement et des dépenses de protection sociale		
2.1.1	Classifications et définitions statistiques de la protection sociale		
2.1.2	Le financement de la protection sociale : définitions et exigences en matière d'informations clés		
2.2	Accessibilité financière de la protection sociale		
2.2.1	Quelles dépenses les pays consacrent-ils à la protection sociale ?		
2.2.2	La protection sociale envisagée comme un coût et comme un investissement		
2.2.3	Tendances démographiques et coûts de la protection sociale		
2.3	Outils de gouvernance financière de la protection sociale		
2.3.1	Budgétisation sociale		
2.3.2	Méthodes de micro-simulation		
2.4	Principaux enseignements		
3	MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA PROTECTION SOCIALE		
3.1	Enveloppe de ressources, politiques et marge budgétaire		
3.2	L'impact des impôts et des dépenses sociales sur la pauvreté et les inégalités		
3.3	Mobilisation des recettes publiques		
3.3.1	Vision générale des sources de recettes		
3.3.2	Taxe sur la valeur ajoutée		
3.3.3	Impôt sur le revenu des particuliers		
3.3.4	Impôts sur le revenu des sociétés		
3.3.5	Impôts à la consommation		
3.3.6	Impôts sur l'immobilier		
3.4	Les dons : le rôle et les limites de l'aide étrangère		
3.5	Mobilisation des ressources pour aménager une marge budgétaire pour la protection sociale		
3.5.1	Redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques		
3.5.2	Hausse des recettes fiscales		
3.5.3	Impôts sur l'extraction des ressources naturelles		
3.5.4	Lutte contre les flux financiers illicites		
3.6	Dépenses publiques, déficit et dette publique		
3.6.1	Emprunts et restructuration de la dette		
5	3.6.2 Un cadre macroéconomique plus favorable	51	
	3.7 Principaux enseignements	53	
7	4 PERFORMANCES DU BUDGET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE		54
7	4.1 Plannification et préparation du budget	55	
7	4.1.1 Le rôle du cadre macroéconomique et budgétaire	56	
	4.1.2 Lois et réglementations budgétaires	57	
	4.1.3 L'évaluation de la solidité d'un budget	57	
	4.2 Exécution budgétaire et administration financière de la protection sociale	58	
	4.2.1 Transferts et processus intergouvernementaux de gestion financière	58	
	4.2.2 Systèmes de gestion des informations financières	59	
	4.2.3 Efficacité des systèmes de décaissement et de paiement	59	
	4.3 Rapports et analyse budgétaires : démonstration d'équité et d'efficacité dans les dépenses publiques	60	
	4.3.1 Démontrer l'efficacité et l'efficacité des dépenses des programmes sociaux	60	
	4.3.2 Vers un budget fondé sur les résultats	66	
	4.3.3 Démonstration de l'équité budgétaire	67	
	4.4 Principaux enseignements	71	
30	5 CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES		72
35	5.1 Contrôle, suivi et supervision internes	72	
37	5.1.1 Supervision du budget	72	
38	5.1.2 Contrôle interne	73	
39	5.1.3 Audit interne	73	
39	5.2 Supervision du budget par les organes législatifs	74	
39	5.3 Audit externe	74	
40	5.4 Contrôle du risque fiduciaire	74	
40	5.4.1 Risque fiduciaire et exhaustivité budgétaire	75	
42	5.4.2 Risque fiduciaire et programmes de protection sociale	76	
43	5.5 Responsabilité externe dans le processus budgétaire	76	
45	5.5.1 Élaboration budgétaire inclusive	76	
46	5.5.2 Supervision budgétaire inclusive	77	
49	5.6 Principaux enseignements	79	
50	BIBLIOGRAPHIE	80	



1

INTRODUCTION

Indépendamment du type de programme, la gestion est à la base de tout régime de protection sociale complet. Le présent module vise à fournir une présentation concise et facilement compréhensible des aspects fondamentaux du financement et de la gestion financière de la protection sociale, en se concentrant sur les régimes de protection sociale « non contributive ».

Ce module couvre plusieurs questions clés, comme l'accessibilité, les facteurs déterminants de la marge budgétaire, la mobilisation des recettes, la mesure des coûts de la protection sociale dans le contexte des finances publiques et du processus budgétaire national, le suivi & l'évaluation des dépenses publiques et les questions de gestion financière.

Bien que la protection sociale soit généralement perçue comme étant financièrement accessible pour tous les pays, quel que soit leur stade de développement, et qu'elle représente souvent des dépenses relativement inférieures à celles d'autres postes budgétaires, elle constitue néanmoins un investissement monétaire significatif pour l'avenir d'un pays. Pour financer la protection sociale, des ressources suffisantes et viables doivent être efficacement mobilisées, sans que leur allocation ne porte préjudice à l'économie nationale, mais aussi être administrées avec professionnalisme et réparties entre différents organismes publics et privés de sorte à garantir des niveaux élevés de responsabilisation et de transparence.

La politique financière et le processus budgétaire constituent des processus gouvernementaux clés dans l'établissement des dépenses prioritaires d'un pays ; les parties prenantes désireuses de faire avancer la protection sociale doivent donc comprendre les processus de décision en matière de dépenses et de mobilisation des recettes, mais également connaître les canaux existants pour influencer ces décisions.

Le présent module consacré au financement de la protection sociale vise plus spécifiquement à permettre :

- D'utiliser les sources de données disponibles pour évaluer les coûts des programmes de protection sociale et des systèmes globaux de protection sociale ;
- De comprendre les principaux éléments du débat autour de l'accessibilité et de la viabilité financières de la protection sociale, mais aussi des relations existant entre la protection sociale, les finances publiques et l'économie ;
- D'identifier les facteurs déterminants de la marge budgétaire consacrée à la protection sociale et les sources potentielles de mobilisation des recettes ;
- De comprendre les facteurs déterminants de la viabilité actuelle et future de la protection sociale par rapport à son adéquation ;
- De comprendre le processus d'allocation des fonds publics, l'évaluation des dépenses sociales publiques et l'allocation d'un budget social ;
- De comprendre l'administration financière de la protection sociale.



INTRODUCTION

Au terme de ce module, les participants :

- Sauront définir la portée et analyser les niveaux de dépenses de la protection sociale à tout moment ;
- Sauront étendre cette analyse pour tenir compte des évolutions observées au fil du temps et dans différents pays ;
- Comprendront les débats sur l'accessibilité financière de la protection sociale ;
- Auront un aperçu général des principaux défis de financement de la protection sociale, à partir de différentes sources ;
- Posséderont des connaissances de base en matière d'outils quantitatifs à employer pour la gouvernance financière de la protection sociale.

2

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Le débat autour des questions de conception, d'adéquation, de coûts, d'éventuelles sources de financement, d'accessibilité et de viabilité financière des programmes de protection sociale individuels récemment planifiés ne doit pas être isolé de l'analyse du financement et des résultats récoltés par les systèmes de protection sociale existants. Elles doivent au contraire être envisagées en tenant compte :

- Des valeurs sociales, des normes et des préférences de la société concernée ;
- Des besoins économiques et sociaux en matière de programmes alternatifs de dépenses publiques ;
- De la situation et des perspectives de financement public et de l'économie ;
- Des coûts et des sources de financement du régime planifié pendant l'exercice fiscal suivant, mais aussi des coûts à long terme et de la viabilité du financement du régime planifié.

Dans le cas des régimes « non contributifs » de protection sociale, l'octroi des prestations n'est pas conditionné par les cotisations passées et aucune recette ne provient des cotisations des adhérents au régime (ni de leurs employeurs) garanties par la loi, ce qui ne signifie pas pour autant que tous les régimes non contributifs sont auto-financés. Un grand nombre d'entre eux sont en effet subventionnés par les recettes générales du gouvernement. Même en se concentrant sur la protection sociale non contributive, l'analyse des sources de financement potentielles des régimes non contributifs exige donc de se pencher sur le financement général du système de protection sociale et sur le rôle des impôts et des cotisations dans son financement global.

2.1 DÉFINITION DU FINANCEMENT ET DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE

2.1.1 Classifications et définitions statistiques de la protection sociale

À des fins politiques, opérationnelles et statistiques, chaque pays détermine généralement les domaines de politiques, les fonctions et les types de programmes relevant de sa propre définition de la « protection sociale ». À des fins de comparaison internationale, l'ONU a adopté



LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

une « classification des fonctions de l'administration publique » (COFOG, *Classification of the Functions of Governments*) qui ventile les dépenses publiques selon leur finalité, indépendamment de la nature des unités administratives responsables de ces dépenses.¹ Dans le cadre de la COFOG, la protection sociale remplit les sous-fonctions suivantes :

- Maladie et invalidité ;
- Vieillesse ;
- Survivants ;
- Famille et enfants ;
- Chômage ;
- Logement ;
- Exclusion sociale non classée ailleurs.

Dans leurs bases de données internationales/financement des dépenses, l'OIT, l'OCDE, l'Union européenne et le FMI ont adopté des définitions de la protection sociale et des classifications de programmes fondées sur la classification générale de la COFOG, en y apportant toutefois des modifications significatives. L'OIT, l'Union européenne et l'OCDE incluent par exemple les dépenses de soins de santé dans leur définition et classification des dépenses de protection sociale. Conformément à sa mission et à la structure de la Convention n° 102, L'OIT considère également que les **accidents du travail et la maternité** constituent des fonctions distinctes.

Selon cette **classification, les prestations ciblant expressément les groupes pauvres et vulnérables** ne constituent pas une fonction distincte de la protection sociale ; dans le cadre de ces programmes, les dépenses correspondant à des prestations multiples doivent donc être classées dans les fonctions énumérées en fonction de leurs objectifs spécifiques et des groupes cibles réels de ces prestations.

Les prestations de la protection sociale prennent généralement l'une des trois formes suivantes :

- Paiements en espèces versés aux bénéficiaires de la protection ;
- Remboursement de dépenses versées aux bénéficiaires de la protection, par ex. : remboursement des dépenses de santé par l'assurance santé, remboursement des dépenses d'obsèques, remboursement partiel des dépenses de logement ;
- Biens et services directement distribués aux bénéficiaires de la protection, par ex. : soins de santé gratuits ou prestations semi-monétaires comme des bons alimentaires.

Les deux derniers types de prestations (les remboursements et la distribution directe de biens et services) sont souvent classés dans la catégorie de « **prestations en nature** » (en opposition aux « prestations monétaires »). Les prestations auxquelles ne sont admissibles que les personnes (ou ménages) percevant des revenus (ou moyens disponibles comme les revenus ou certains types d'actifs) inférieurs à un certain seuil sont considérées comme des **prestations fondées sur l'évaluation des revenus ou des ressources**. Les prestations monétaires peuvent être périodiques (versées chaque semaine, mois ou trimestre pendant la période d'admissibilité) ou forfaitaires.

1. Dans les systèmes nationaux de comptabilité, les prestations de protection sociale sont généralement classées dans la catégorie des « prestations sociales ». Le Système de comptabilité nationale des Nations Unies (SCN 2008) est un ensemble de normes convenues à l'échelle internationale sur la façon de procéder pour compiler des mesures de l'activité économique. Le SNC décrit un ensemble cohérent, conséquent et intégré de comptes macroéconomiques dans le contexte d'un ensemble de concepts, définitions, classifications et règles comptables convenus à l'échelle internationale. Il recommande de recourir au COFOG pour l'analyse des finances publiques. Le SCN inscrit les prestations de protection sociale dans les comptes de distribution secondaire du revenu, les classe dans la catégorie de « prestations sociales » fournies par des régimes d'assurance sociale ou d'assistance sociale et les définit comme des « transferts courants que reçoivent les ménages et qui sont destinés à pourvoir aux besoins qui surgissent à l'occasion de certains événements ou dans certaines situations comme la maladie, le chômage, la retraite, le logement, l'éducation ou les situations familiales ».



2.1.2 Le financement de la protection sociale : définitions et exigences en matière d'informations clés

Les finances des régimes de protection sociale individuels et des systèmes de protection sociale globaux doivent faire l'objet d'une supervision régulière. La Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale indique que les pays doivent « effectuer un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des socles de protection sociale et dans la réalisation des autres objectifs des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, par le biais de mécanismes appropriés définis à l'échelle nationale ». Ces mécanismes doivent notamment mesurer la performance des dépenses sociales en termes :

- **D'efficacité** : performances générales en matière de résultats sociaux (taux de pauvreté, inégalités de revenus, état de santé, nutrition, cohésion sociale) ; en matière de répartition horizontale de la couverture et des prestations (genre, secteur formel/informel, groupes vulnérables) et de répartition verticale (efficacité pour atteindre les plus pauvres et combler l'écart de pauvreté) ; en matière d'administration (coûts administratifs par rapport aux dépenses totales ; coûts de capital et de fonctionnement par rapport aux coûts administratifs ; efficacité de fonctions particulières, comme les systèmes d'enregistrement, de paiement, de réclamation, d'exécution, etc.) ;
- **De couverture** : portée des risques et besoins couverts (vieillesse et survivants, invalidité, chômage, maladie et santé, maternité, famille, nourrissons, enfants) ; niveau de couverture (sexe, âge, marché du travail ou niveau d'éducation) ; montant de la protection (montant des prestations par rapport aux références nationales en matière de pauvreté, revenu minimum, revenu des travailleurs non qualifiés, revenus moyens) ;
- **De dépenses et de financement** : analyse statistique des coûts et sources de financement des systèmes nationaux de protection sociale.

Chaque régime et chaque pays doit donc élaborer un ensemble d'indicateurs de suivi des finances de la protection sociale et garantir que des statistiques de qualité et nécessaires au calcul de ces indicateurs soient produites, compilées et mises à la disposition de tous les intervenants en temps voulu.

Concernant les dépenses de financement de la protection sociale, les personnes responsables de la coordination des politiques nationales de protection sociale et les institutions administrant un régime de protection sociale doivent disposer d'informations permettant de répondre aux questions suivantes :

- Qui reçoit des prestations et quel en est le montant (données ventilées au minimum par âge et par sexe) ?
- Qui paie (quelles sont les sources de financement) ?
- Combien cela coûte-t-il et quelle est la part des coûts administratifs ?

Pour satisfaire ces besoins en informations, les organismes chargés de coordonner les politiques de protection sociale doivent avoir accès aux bases de données des institutions de protection sociale pour y puiser au moins :

- Le nombre de bénéficiaires par sexe et par tranche d'âge, par prestation ;
- Le montant des prestations payées par type de prestation et au moins par tranche d'âge et par sexe ;
- Le nombre de bénéficiaires/cotisants par sexe et au moins par tranche d'âge, par prestation ;
- Les déclarations de revenus et de dépenses et les bilans, présentés dans un format standardisé.

La population couverte par un régime non contributif peut faire l'objet d'une définition juridique ; dans un tel cas de figure, les enquêtes nationales indiquent le nombre de personnes comprises dans les différentes catégories. Elle peut également être définie comme la population effectivement protégée, par opposition à un groupe juridiquement couvert (les données proviennent alors de sources administratives). Ces deux catégories de population peuvent varier en raison de défauts de financement ou de mise en œuvre (par ex. : retards de décaissement).

Les déclarations de revenus et de dépenses doivent comprendre les postes indiqués dans le Tableau 1 (à l'exception des éléments de sécurité sociale contributive) et être fournies par le ou les régime(s) administré(s) par une institution si certains éléments ne peuvent pas être attribués à des régimes individuels. Lorsqu'une institution administre plusieurs régimes servant chacun une fonction différente de protection sociale, il peut s'avérer impossible de distinguer les coûts d'administration et/ou les sources de recettes et de les attribuer à différentes fonctions.



LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Tableau 1 : Besoins en informations pour une déclaration financière de base

DÉPENSES TOTALES	DÉPENSES EN PRESTATIONS + COÛTS ADMINISTRATIFS ET AUTRES DÉPENSES
Prestations	Transferts (monétaires ou en espèces) fournis à des individus ou à des ménages au titre d'un droit ou d'un besoin
Coûts administratifs	Toute dépense de gestion et d'administration occasionnée par le régime directement responsable de fournir des prestations de protection sociale, comme des salaires ou des coûts liés au fonctionnement d'un bureau
Autres dépenses	Dépenses diverses effectuées par les régimes de protection sociale, comme les intérêts sur les prêts, les impôts sur les revenus et d'autres dépenses non classées ailleurs
RECETTES TOTALES	CONTRIBUTIONS GÉNÉRALES DU GOUVERNEMENT (Y COMPRIS IMPÔTS AFFECTÉS À DES POSTES SPÉCIFIQUES + RECETTES GÉNÉRALES) + APPUI AU BUDGET PAR DES BAILLEURS
Contribution générale du gouvernement	Contribution du gouvernement visant à financer le coût des biens et services fournis par le gouvernement aux personnes bénéficiaires de la protection sous la forme de prestations fondées sur l'évaluation des ressources ou de prestations universelles.
Impôts alloués à un poste spécifique	Cette sous-catégorie de la catégorie précédente se compose de taxes et d'impôts expressément destinés à financer des prestations sociales spécifiques.
Appui de bailleurs au budget ou aux subventions	Cette catégorie concerne les pays où ces recettes financent une part importante de toute prestation ou de l'appui administratif.
Autres recettes	Intérêts sur les revenus de dépôts, demandes d'indemnités d'assurance et autres recettes non classées ailleurs

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Pour assurer la disponibilité d'**informations standardisées** concernant les caractéristiques politiques essentielles de ces différents programmes (par ex. : coût, sources de financement, nombre de personnes couvertes, montants, fréquence et qualité de l'offre), les institutions doivent tenir un registre des activités, entrées, sorties et résultats des programmes, conformément à des directives standardisées (plus d'informations dans l'Encadré 1 ci-dessous).

L'évaluation de la couverture, des lacunes et des effets des programmes de protection/d'assurance sociale et de leur système global requiert des informations provenant de sources administratives, mais aussi des informations collectées dans le cadre d'enquêtes auprès des ménages (par ex. : enquêtes sur les revenus et dépenses/le budget des ménages et enquêtes sur la main-d'œuvre), notamment au moyen de questions portant sur la couverture et les programmes contributifs et non contributifs, sur les bénéficiaires de prestations et de programmes spécifiques, sur la nature des prestations, la fréquence et le montant/la valeur des prestations. Pour de plus amples informations sur la mise au point de systèmes de supervision efficaces pour la protection sociale, consulter le module S&E.

Au sein des Nations Unies, l'Organisation internationale du travail se consacre à la collecte et à la diffusion des statistiques en matière de sécurité sociale. Parmi les statistiques fournies par l'OIT figurent notamment le coût de la sécurité sociale, la couverture de la protection sociale, la couverture des régimes de pension et les dépenses publiques de sécurité sociale.

Parmi les annexes du **Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale** figurent notamment des bases de données, des données, des méthodes et des indicateurs relatifs à la couverture et au financement de la protection sociale. Ce rapport repose principalement sur l'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale. Le dernier Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624892/lang--fr/index.htm>.

Encadré 1 : Sources internationales de données sur les dépenses, la couverture et le financement de la protection sociale

L'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale est une base de données en ligne contenant des données sur les dépenses, le financement et la couverture de la protection sociale, qui proviennent principalement de registres administratifs. Le niveau d'exhaustivité qu'elle a atteint permet de générer des estimations mondiales et régionales. Elle contient également des informations statutaires qualitatives disponibles auprès de l'ISSA (sur les paramètres institutionnels, la couverture et d'autres sources).

La base de données ASPIRE de la Banque mondiale contient des données provenant d'enquêtes auprès des ménages de différents pays sur l'accès aux programmes de protection sociale pour produire des indicateurs clés de performance dans le but de fournir une description détaillée des instruments des enquêtes (pour 50 pays, bientôt 70). ASPIRE est en cours d'expansion pour inclure des données provenant de sources administratives.

HelpAge tient un inventaire complet des pensions sociales, disponible à l'adresse suivante : <http://www.pension-watch.net>.

Il existe d'autres bases de données actualisées plus ou moins régulièrement (il s'agit de l'un des défis à relever) et bien établies (même au niveau régional) : Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESROS), la Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) de l'OCDE, les Statistiques des finances publiques (SFP) du FMI, l'Indice de la protection sociale de la Banque asiatique de développement (Social Protection Index, SPI) et les bases de données de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Quel que soit le pays, la protection/sécurité sociale prend généralement la forme d'une multitude de programmes de différentes envergures administrés par des organismes gouvernementaux, des ONG ou des entités du secteur privé. Pour élaborer un projet général de système de protection sociale complet, il convient de commencer par **dresser l'inventaire des régimes (ou programmes) de protection sociale existants**. Un groupe d'organisations internationales et d'agence de développement a mis au point une méthode d'évaluation complète des systèmes de protection sociale dans le cadre des outils d'Évaluation inter-agences de la protection sociale (ISPA) : l'Instrument de diagnostic de base (CODI, Core Diagnostic Instrument) disponible : <<http://ispatools.org/core-diagnostic-instrument/>>.

Encadré 2 : Inventaire partiel des régimes de protection sociale : aperçu des principaux programmes de protection sociale non contributive au Ghana

Tableau 2 : Inventaire des régimes non contributifs au Ghana

		GARANTIES DE SOCLE DE PROTECTION SOCIALE			
		Accès aux soins de santé de base	Sécurité de revenu pour les enfants, facilitation de leur accès à la nutrition, l'éducation et les soins	Sécurité de revenu pour les personnes en âge de travailler	Sécurité de revenu pour les personnes âgées
	Transferts monétaires	LEAP : orphelins et enfants vulnérables, personnes porteuses de handicaps ou de maladies chroniques, personnes âgées			
			Fonds fiduciaire social Ghana Luxembourg (GLST, <i>Ghana Luxembourg Social Trust</i>)		
				Fonds fiduciaire d'assurance nationale de la sécurité sociale (<i>Social Security National Insurance Trust</i>)	
	Transferts non monétaires	Services couverts par le Régime national d'assurance santé (NHIS, <i>National Health Insurance Scheme</i>)	Uniformes scolaires		
			Cahiers d'exercices		
			Alimentation scolaire		
	Subventions	Contributions du NHIS destinées aux enfants, aux indigents et aux personnes âgées	Subvention forfaitaire par élève	Subventions aux combustibles	
				Assurance vie	
				Programme d'électrification d'auto-assistance (SHEP, <i>Self-Help Electrification Programme</i>)	
				Subventions aux intrants agricoles	
	Programmes actifs du marché du travail			Programme national d'emploi pour les jeunes (NYEP, <i>National Youth Employment Programme</i>)	
				Transfert d'inclusion sociale	
				Programme de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre (LIPW, <i>Labour-Intensive Public Works programme</i>)	
Programme pour les entreprises locales et le développement des compétences (LESDEP, <i>Local Enterprises and Skills Development Programme</i>)					

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

(suite)

Tableau 3 : Ghana : dépenses consacrées par le Gouvernement aux principaux programmes de protection sociale non contributive (en millions de GHS, sauf indication contraire)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NHIS (Exemption bénéficiant aux indigents)	0,1	0,7	1,9	6,1	4,6	6,1	24,6	16,5	
Subvention par élève	12,9	12,9	10,7	15,0	23,5	23,8	23,9	24,6	25,8
Uniformes scolaires						10,0	10,0	8,2	28,0
Cahiers d'exercices					7,6	14,0	70,0	29,0	28,7
Alimentation scolaire	0,9	1,8	16,2	33,4	62,3	63,6	60,0	63,7	199,0
LEAP				2,2	7,5	12,0	12,0	10,0	30,0
SIT					0,1	1,7	16,5	1,0	
NYEP/GYEEDA				74,6	8,4	144,5	227,3	448,6	30,0
LESDEP						6,0	36,0	84,0	75,0
LIPW								11,1	
Total programmes de protection sociale (hors subventions)	14,0	15,4	28,9	131,3	189,6	281,5	480,3	736,8	416,5
• En pourcentage des dépenses publiques (hors subventions)	0,6	0,6	0,8	2,7	3,3	3,6	4,1	4,8	2,0
• En pourcentage du PIB	0,1	0,1	0,1	0,4	0,5	0,6	0,9	1,0	0,5
• En pourcentage des dépenses de lutte contre la pauvreté	1,8	1,6	2,2	7,8	10,2	12,0	19,3	21,5	

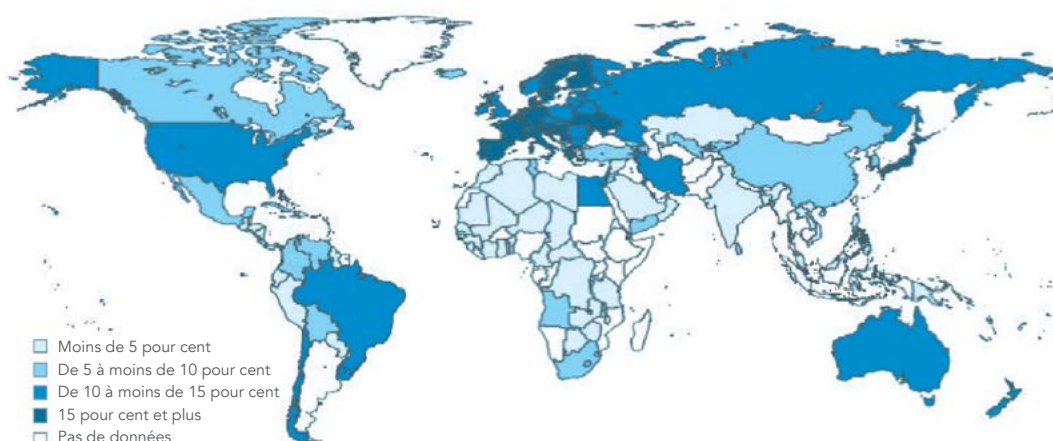
Source : OIT (2015) (disponible à l'adresse <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=50738>>).

2.2 ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

2.2.1 Quelles dépenses les pays consacrent-ils à la protection sociale ?

Selon les estimations fournies dans le Rapport mondial de l'OIT sur la sécurité/protection sociale, les pays du monde allouent en moyenne 11 pour cent de leur PIB respectif à la protection sociale. Dans certains pays, la taille de la population peut également servir à pondérer le pourcentage moyen du PIB alloué à la protection sociale : dans ce cas, le résultat révèle que pour le résident « moyen », seuls 8,4 pour cent du PIB est alloué à des prestations de protection sociale, en espèces ou en nature.

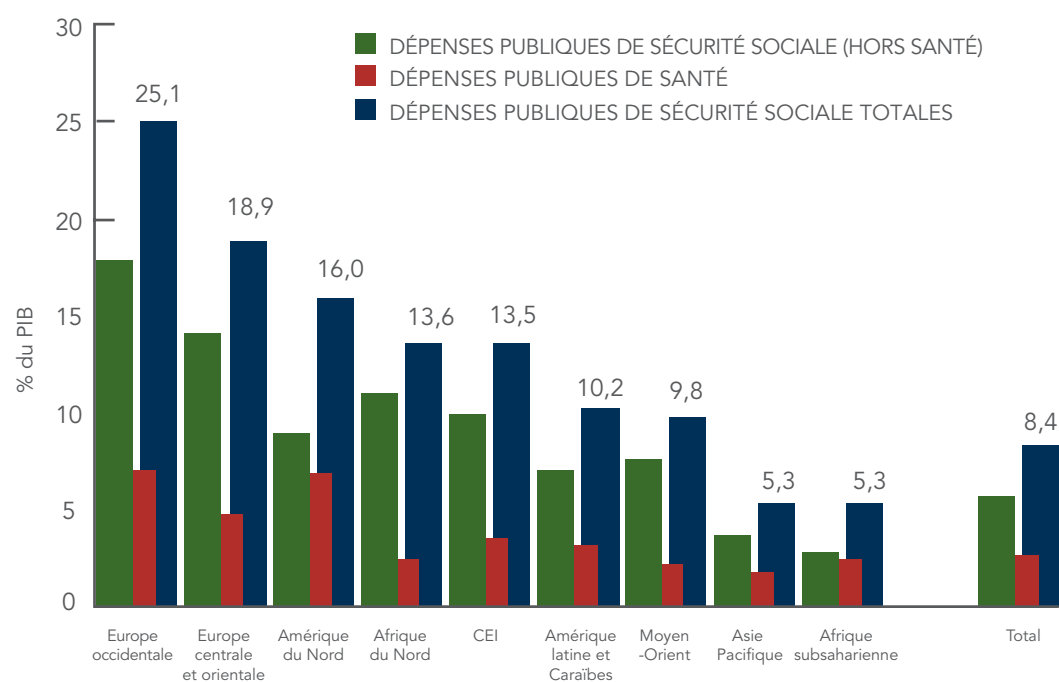
Graphique 1 : Dépenses publiques de protection sociale (population pondérée)



Source: Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale (2017-2019).

Note : Les dépenses totales de protection sociale sont estimées en pourcentage du PIB et ne comprennent pas les dépenses publiques de santé.

Graphique 2 : Dépenses publiques de protection sociale (population pondérée)



Source : Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale (2010).

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

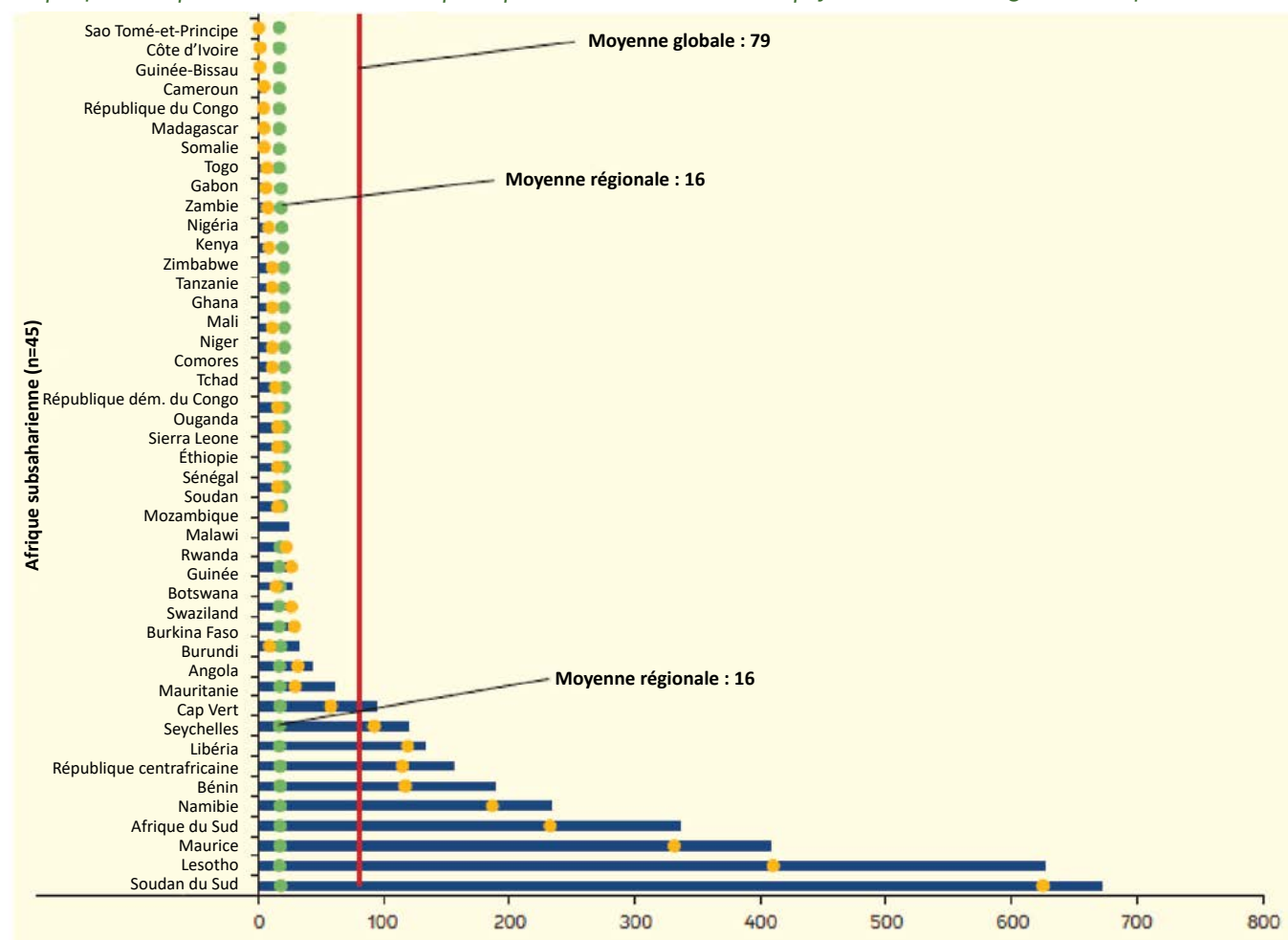
Dans tous les pays, la protection sociale provient largement de régimes contributifs principalement financés par des cotisations de sécurité sociale. Ce n'est que récemment que des régimes non contributifs à plus grande échelle ont commencé à se développer dans différentes parties du monde. Comme l'indiquent des données tirées de la base de données de la Banque mondiale ASPIRE, **les programmes de protection sociale non contributive au sens large d'Afrique subsaharienne** (dont travaux publics et programmes communautaires, mais hors soins de santé) **représentent en moyenne 1,5 pour cent du PIB** (globalement, dans les pays à faibles revenus : 1,5 pour cent du PIB). Au sommet de la liste, outre les pays dotés de vastes programmes d'intervention d'urgence comme le Soudan du Sud et la République centrafricaine, figurent des pays dotés de transferts monétaires universels ou quasi universels à grande échelle comme le Lesotho, l'Afrique du Sud, Maurice et la Namibie (voir Graphique 3). Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les dépenses per capita d'assistance sociale sont significativement inférieures à la moyenne mondiale (Graphique 4).

Graphique 3 : Variations des dépenses nettes de sécurité sociale entre les pays et régions : l'Afrique



Source: State of Safety Nets, Banque mondiale (2018).

Graphique 4 : Dépenses annuelles absolues per capita en filets sociaux dans les pays, économies et régions : l'Afrique subsaharienne

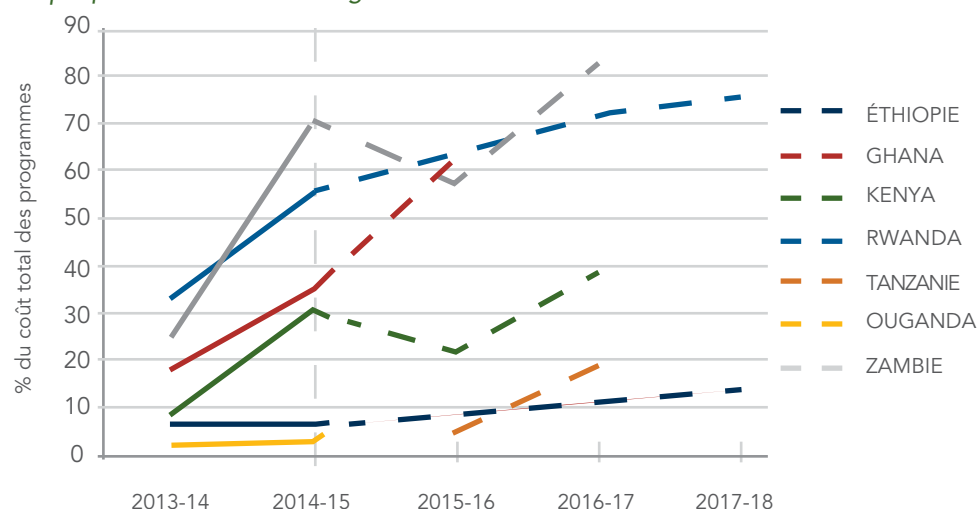


Source: State of Safety Nets, Banque mondiale (2018).

Dans plusieurs pays de la région, l'assistance sociale est principalement financée par des sources externes ; le niveau de financement interne des programmes non contributifs a toutefois augmenté significativement au fil des dernières décennies dans plusieurs pays, comme le montre le Graphique 5 (par ex. : en Zambie, au Mozambique, au Kenya et au Ghana).

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Graphique 5 : Contribution des gouvernements nationaux aux transferts monétaires de leurs pays respectifs (en pourcentage)

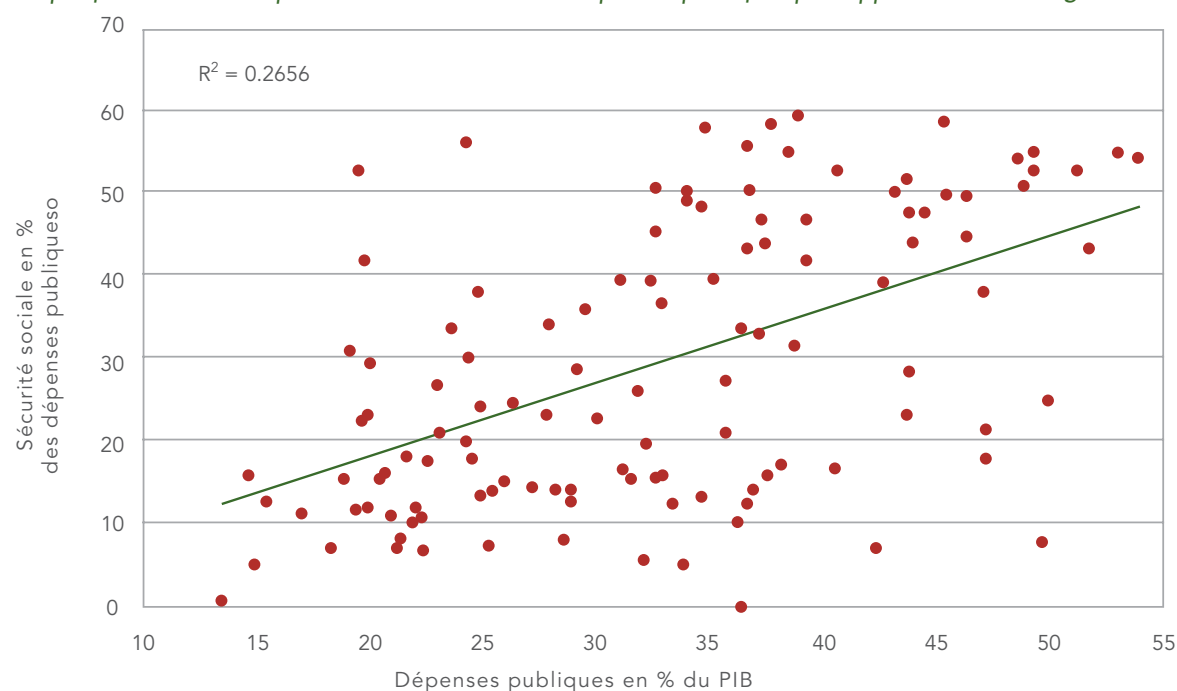


Source : Commission indépendante du Royaume-Uni sur l'impact de l'aide (2017).

Note : Les lignes pleines représentent les dépenses réelles, tandis que les lignes en pointillés représentent les engagements en matière de dépenses.

Après avoir atteint un certain niveau de recettes fiscales, les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des programmes publics dans lesquels ils souhaitent investir, bien que les décisions prises impliquent toujours des coûts d'opportunité sous-jacents et que la planification des dépenses doive conjuguer le processus démocratique (reflétant les préférences sociales) à une minutieuse analyse quantitative du coût social des prestations occasionné par chacune des solutions alternatives. Le Graphique 6 indique qu'**indépendamment de la taille du gouvernement, les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre quant au choix de la part des ressources publiques à investir dans la protection sociale**, mais aussi que même les pays dotés d'un gouvernement relativement restreint (dépenses publiques représentant entre 20 et 25 pour cent du PIB) se caractérisent par des différences significatives en matière de décisions concernant la part des ressources allouées au financement des programmes de protection sociale : un dixième, un cinquième, un tiers ou plus de la moitié. Le Rapport sur les filets sociaux de 2018 conclue qu'« à l'échelle mondiale, il n'existe pas de pourcentage du PIB exprimant le niveau de dépenses consacrées par un pays à l'assistance sociale ».

Graphique 6 : Part de la protection sociale dans les dépenses publiques par rapport à la taille du gouvernement



Source : Rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale (2010).

2.2.2 La protection sociale envisagée comme un coût et comme un investissement

L'OIT, l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale et d'autres organisations se sont mises d'accord pour promouvoir une protection sociale universelle, y compris des soins de santé universels. Le plus récent des accords internationaux en la matière est l'accord sur les Objectifs du développement durable. L'une des cibles de l'objectif 1, qui vise à éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier d'ici 2030, consiste à « Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ».

Jusqu'à présent, malgré toutes les normes citées plus haut et tous les objectifs et cibles convenus, la majorité de la population mondiale n'est encore couverte par aucun système de protection sociale complet, en particulier en Afrique et en Asie. Souvent justifié par le manque d'accessibilité, ce manque de couverture s'explique davantage par le manque d'espace politique consacré à la protection sociale que par l'absence de potentiel de financement, appelé « marge budgétaire ».

Pour présenter les avantages économiques des transferts sociaux, il convient d'en évaluer le rapport coût-efficacité sur le court et le long terme. Si la protection sociale produit des effets directs sur les résultats sociaux et le développement humain, elle est également liée au développement économique et peut donc être considérée comme un investissement économique. La protection sociale est de plus en plus considérée comme « une source de résilience en période difficile, un appui à la croissance et à la productivité en période faste et un mécanisme général d'inclusion socio-économique » (Cherrier et al., 2013). De nombreuses études démontrent que la pauvreté met la sécurité en péril et qu'un manque de sécurité entrave la création d'un climat propice aux investissements (voir par ex. le Rapport sur le développement dans le monde 2005 de la Banque mondiale). Sans régime de transferts sociaux de base promouvant la santé, des niveaux de nutrition adéquats et la stabilité sociale, il s'avère tout simplement impossible pour un pays d'exploiter son plein potentiel de production.

Alderman et Yemtsov (2012) ont identifié **trois principaux vecteurs par le biais desquels la protection sociale peut appuyer la croissance économique** :

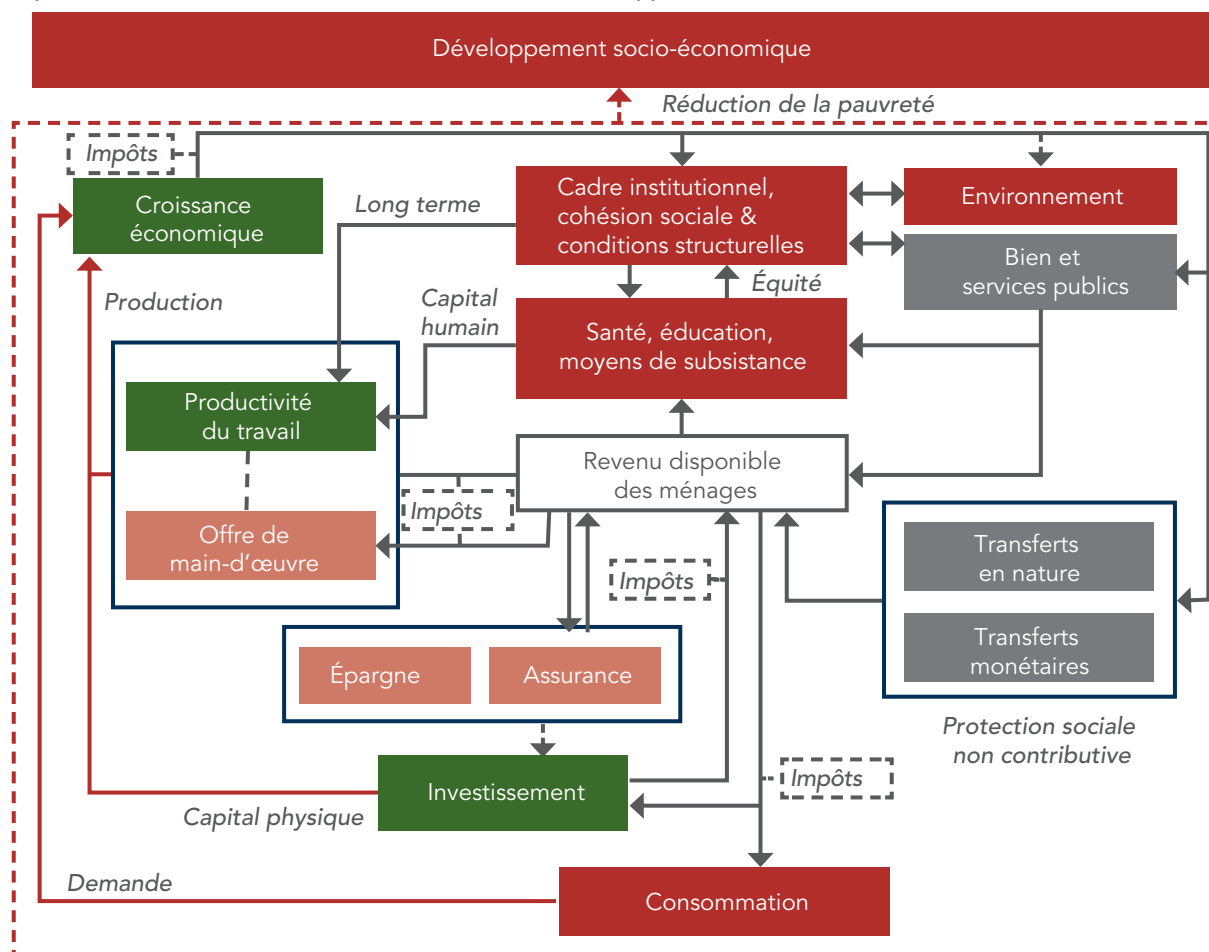
- Niveau individuel : développer et préserver le capital humain et d'autres biens de production et habiliter les plus pauvres à investir ou à adopter de meilleures stratégies de retour sur investissement ;
- Effets sur l'économie locale : Accroître les infrastructures et les actifs communautaires, ainsi que les retombées positives sur les bénéficiaires et les non-bénéficiaires ;
- Niveau de l'économie globale : Stabiliser la demande agrégée, améliorer la cohésion sociale et accroître la viabilité des réformes propices à la croissance.

Les transferts non contributifs influencent directement le revenu disponible et la consommation des ménages, mais aussi son comportement, dans la mesure où le revenu supplémentaire (et surtout sûr) leur permet d'investir dans la santé, l'éducation et différentes activités de production. L'amélioration des résultats de santé et d'éducation renforce à son tour le capital humain et donc la productivité du travail.

Les investissements productifs renforcent en outre le capital physique via la création et la préservation de biens de production, tout en réduisant le besoin de dépendre de stratégies néfastes, comme la vente des actifs les plus productifs en temps de crise. Les transferts peuvent également entraîner la hausse de l'offre de travail en remédiant au problème des restrictions de crédit et en donnant aux bénéficiaires les moyens de payer leurs frais de transport. Outre leurs effets individuels, les transferts ont le potentiel d'accroître la demande agrégée et de générer des effets multiplicateurs au niveau local (Gassman et al. 2014; Cherrier et al., 2013).

Bien que ces tendances générales soulignent l'existence d'une forte corrélation entre le montant des revenus et la quantité de ressources allouées à la protection sociale, leur observation ne permet pas de conclure que la protection sociale soit un bien « de luxe » ; au contraire, les pays à faibles revenus caractérisés des taux de pauvreté élevés et une vaste économie informelle présentent un besoin plus élevé encore de protection sociale que d'autres pays, bien qu'ils puissent s'être fixé des priorités différentes en matière de fonctions ou domaines politiques à privilégier ou de prestations à financer et à fournir. De nombreuses études indiquent clairement qu'il est non seulement possible de rendre la protection sociale abordable dans ces pays, mais que celle-ci constitue en outre un facteur nécessaire de développement.

Graphique 7 : Protection sociale non contributive et développement économique



Source : Cherrier et al, 2013 à partir de Mideros et al, 2012.

Note : Le gris indique des décisions de politique, le rose des décisions prises par les ménages, le vert des performances économiques et le rouge des résultats. La plupart des relations ne sont pas linéaires ni unidirectionnelles.

Le Transfer Project (<https://transfer.cpc.unc.edu>) a démontré l'effet des transferts sociaux sur les résultats sociaux et activités économiques en Afrique subsaharienne :²

- Les transferts sociaux contribuent visiblement à la consommation et à la réduction de la pauvreté en renforçant la capacité des familles à stabiliser leur consommation entre les saisons et les années ;
- Les transferts monétaires favorisent le bonheur et l'espoir des bénéficiaires, deux conditions préalables à la volonté des ménages d'investir dans l'avenir ;
- Les transferts monétaires contribuent à l'accumulation du capital humain. Ils produisent un impact marqué et conséquent dans tous les pays sur la scolarisation, surtout chez les jeunes en âge de fréquenter l'enseignement secondaire. Ils améliorent partout la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Les transferts monétaires ont un impact positif sur les moyens de subsistance, favorisent la flexibilité de la répartition des tâches et de l'emploi du temps au sein des ménages, dont ils renforcent la capacité de gestion des risques. La hausse des investissements dans des activités économiques génère à son tour une hausse du revenu du ménage (**effet multiplicateur au niveau du ménage**).
- Lorsque les bénéficiaires reçoivent la prestation monétaire, ils la dépensent et les effets du transfert retombent ainsi sur d'autres ménages non admissibles qui dirigent généralement les entreprises locales. La hausse de la demande locale génère des effets multiplicateurs positifs sur l'économie locale. Chaque dollar transféré aux bénéficiaires peut faire augmenter le revenu local de plus d'un dollar (voir Encadré 3).

2. Ces résultats sont tirés de Davis et al. (2016), *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa*, disponible à l'adresse suivante : http://www.fao.org/publications/card/en/c/0b24b92e-5254-4d06-a317-84ccd6babe23/unc.edu/?page_id=1094.

Encadré 3 : Évaluation des effets multiplicateurs des programmes de transferts monétaires sur les revenus locaux en Afrique australe et orientale

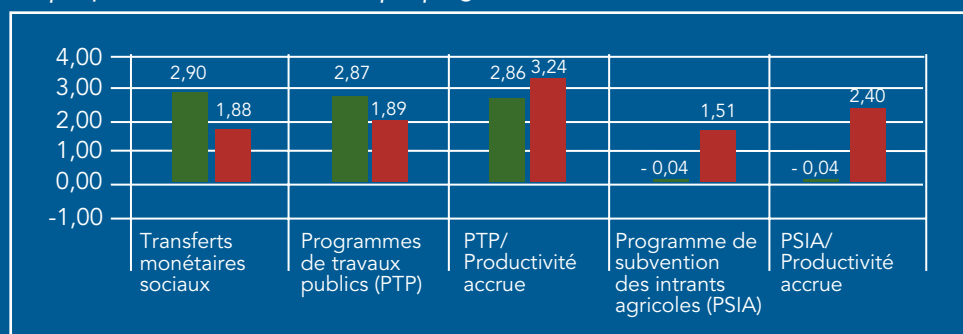
Les ménages pauvres se trouvent au cœur des programmes de protection sociale non contributive, mais constituent également un vecteur permettant aux prestations monétaires de pénétrer dans les communautés locales. En dépensant leurs transferts, les bénéficiaires font augmenter la demande. Si la production augmente pour répondre à cette demande, les programmes d'assistance sociale peuvent générer un effet multiplicateur sur le revenu ; chaque dollar transféré peut alors faire augmenter le revenu local de plus d'un dollar. Les bénéficiaires des programmes de transferts monétaires dépensent par exemple une partie de leurs prestations en bien ou services fournis par des entreprises locales. En réponse à cette demande, la hausse progressive de la production locale fait augmenter les revenus des ménages liés à ces entreprises, ainsi que la demande de main-d'œuvre et d'autres intrants, générant ainsi des effets multiplicateurs locaux, de nouvelles vagues de dépenses et une croissance des revenus au sein de l'économie locale.

Les programmes peuvent générer des retombées positives sur les revenus et la production s'ils accroissent la demande en biens et services et ouvrent des perspectives aux bénéficiaires et non-bénéficiaires participant à leur production ; à l'inverse, ils peuvent également générer des répercussions négatives en faisant flamber les prix alimentaires, en augmentant les coûts à la charge des consommateurs et en réduisant la rémunération des producteurs.

La méthode d'Évaluation d'impact à l'échelle de l'économie locale (Local economy-wide impact evaluation, LEWIE) a été employée en Afrique subsaharienne pour dévoiler l'impact des transferts monétaires sur les ménages admissibles, mais aussi sur les économies locales auxquelles ils appartiennent. Des études employant cette méthode menées dans plusieurs pays de la région démontrent que la plupart des transferts monétaires non conditionnels génèrent des effets multiplicateurs au sein des économies locales d'une valeur oscillant entre 1m27 et 2,52 par dollar transféré à des ménages admissibles (Davis et. al 2016).

Une étude récemment menée au Malawi (Kagin et al, 2018) explore les effets produits par différentes options de politiques comme les transferts monétaires, les programmes de travaux publics et les programmes de subvention aux engrais. Dans la plupart des cas, chaque dollar investi fait augmenter le revenu du Malawi rural de bien plus d'un dollar (Graphique 8). Les évaluations d'impact qui ne tiennent pas compte de tels retombées passent à côté de nombreux avantages générés. Les différences frappantes existant entre les effets multiplicateurs réels et nominaux indiquent que l'effet multiplicateur nominal sur le revenu peut se voir éroder par des pressions inflationnistes, dans la mesure où les prix augmentent en réponse à la hausse de la demande en biens et en services. Au lieu de cela, les programmes appuyant la production ou renforçant la productivité, comme les subventions bien conçues aux intrants ou les interventions de travaux publics, influencent principalement les revenus en augmentant l'offre de biens et de services, réduisant ainsi le niveau des prix.

Graphique 8 : Effets sur le revenu par programme

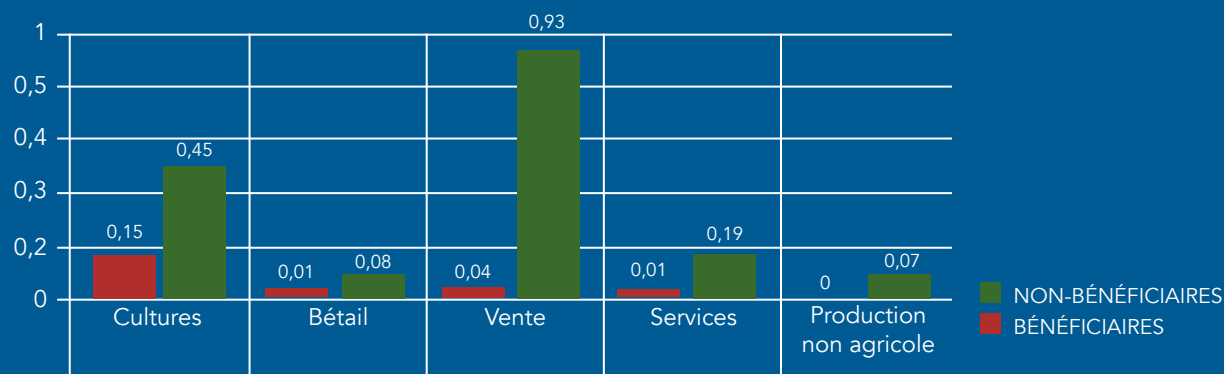


Les retombées sur les revenus ont également des conséquences sur l'équité, dans la mesure où certains groupes de ménages sont mieux placés pour profiter des retombées sur le revenu, quelle qu'en soit la raison. Les ménages non pauvres profitent généralement plus des retombées sur les revenus et sur la production. Les programmes traditionnels de protection sociale (transferts monétaires sociaux, programmes de travaux publics) stimulent la production, qui profite principalement aux ménages non bénéficiaires, mieux placés pour répondre à la hausse de la demande sur les marchés locaux. Le Graphique 9 indique que les effets multiplicateurs produits par les programmes de travaux publics renforcent la production dans tous les secteurs, en particulier dans la vente et les récoltes, et que la hausse de la production est plus marquée chez les non-bénéficiaires que chez les bénéficiaires directs.



(suite)

Graphique 9 : Effets multiplicateurs des programmes de transferts monétaires sociaux par secteur et situation des bénéficiaires

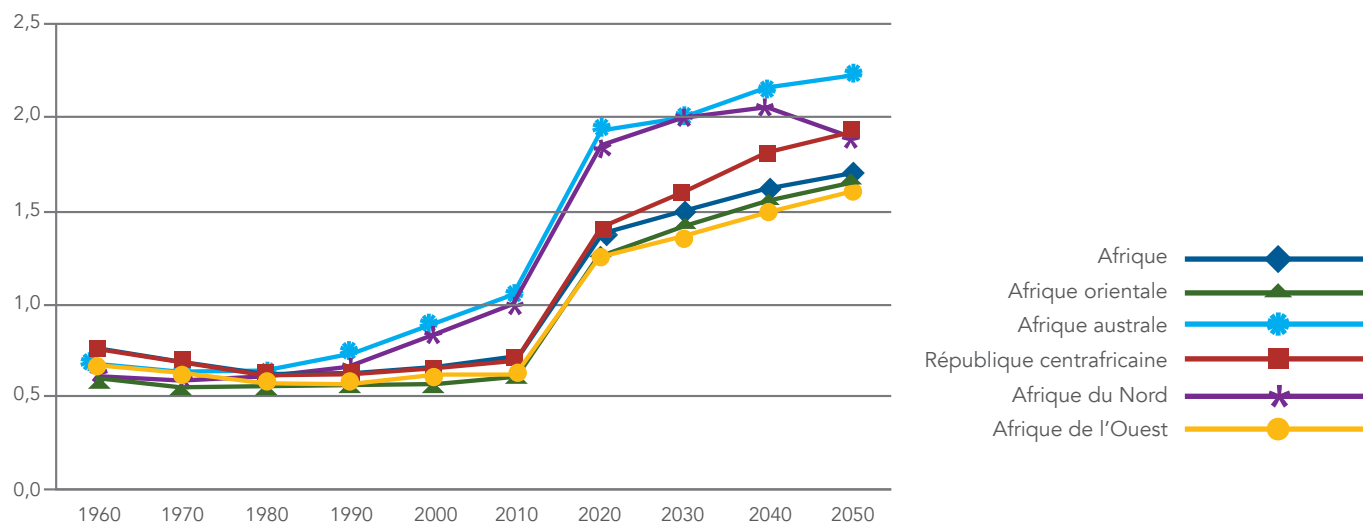


2.2.3 Tendances démographiques et coûts de la protection sociale

La majorité des pays africains se caractérisent par une population jeune, souvent synonyme de croissance rapide de la population en âge scolaire, de forte proportion en âge de travailler (plus de 40 pour cent) et de taux élevés de croissance de la main-d'œuvre. Ces dynamiques peuvent être associées à des niveaux élevés de chômage, d'informalité de la main-d'œuvre et d'instabilité politique lorsque les économies ne sont pas capables de fournir les services sociaux de base nécessaires et de tirer profit du potentiel productif de la main-d'œuvre en plein essor. À l'inverse, il peut s'agir d'une opportunité à saisir dans les pays entrant en transition démographique, avec la diminution progressive de la mortalité infantile.

La mortalité infantile devrait en effet passer de 116 à 75 naissances vivantes sur 1000 entre 2010 et 2030 grâce à la hausse des revenus, à un meilleur accès aux ressources en eau et à l'assainissement, mais aussi à l'amélioration des infrastructures de santé en Afrique. Le nombre d'enfants par femme (le taux de fécondité total) est plus élevé sur le continent africain que dans le reste du monde : 2,5 enfants par femme dans le monde et 4,7 enfants par femme en Afrique. Ce nombre n'a pas baissé comme on le prévoyait, contrairement à ce qui avait été observé en Asie et en Amérique latine. La transition démographique renvoie à la hausse de la main-d'œuvre par rapport à la population totale, sous l'effet de la baisse de la proportion des enfants et de la lente progression des personnes âgées. En Afrique, ce processus prendra plus de temps, mais aura bien lieu (voir Graphique 10 ci-dessous et la vidéo disponible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?time_continue=28&v=gSiDHdMU3W8>).

Graphique 10 : Rapport entre la population d'âge actif et les populations d'âge inactif dans différentes régions d'Afrique



Source : FNUAP.

Si les pays gèrent bien leur transition démographique, la hausse de la population en âge de travailler et la baisse du taux de dépendance leur ouvrira une fenêtre d'opportunité susceptible de générer un « **dividende démographique** » prenant la forme d'une croissance et d'un financement accrus de la protection sociale. **La transition ou le dividende démographique constitue donc une opportunité à saisir, qui permettra d'augmenter le PIB et fournira donc une base de financement plus solide de la protection sociale pour les populations non actives.** Ce scénario repose toutefois sur l'hypothèse selon laquelle les jeunes adultes seront effectivement employés dans le secteur productif. La hausse de la productivité du travail et la réduction des jeunes sans emplois ne suivant aucun enseignement ni aucune formation dans un futur proche exigera d'assurer le développement de la petite enfance, des garderies, des transferts destinés aux ménages contribuant à maintenir les enfants à l'école et à éviter le travail des enfants, mais aussi des services sociaux et des programmes adéquats de transition entre l'enseignement et le marché du travail.

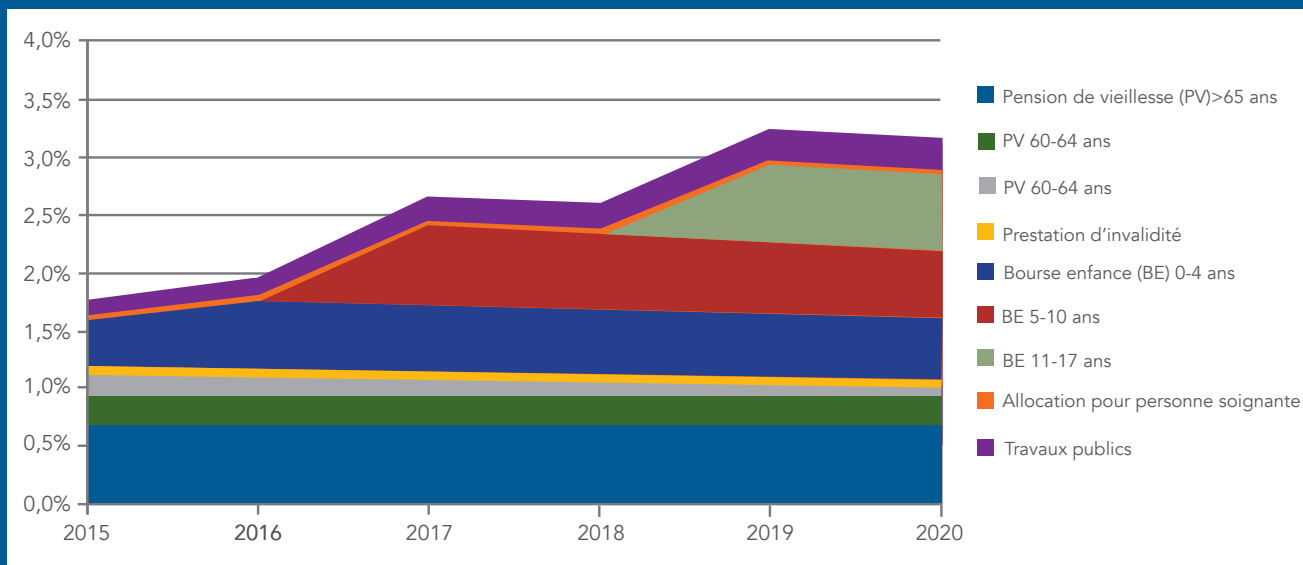
La participation des femmes au marché du travail constitue un moteur de développement. Encore une fois, les transitions du marché du travail doivent s'accompagner de politiques sociales et de soins et de prestations monétaires et en nature pour garantir l'inclusion productive des femmes (alléger leur rôle traditionnel consistant à s'occuper des enfants, des personnes âgées ou porteuses de maladies chroniques ou de handicaps).

Parallèlement, **l'espérance moyenne de vie** en Afrique devrait atteindre 64 ans d'ici 2030, contre 57 ans en 2010. Il s'avère donc urgent que les sociétés en développement et vieillissantes agissent pour garantir le droit à une retraite digne de leurs membres les plus âgés. La situation des femmes âgées, dont le nombre est supérieur à celui de leurs homologues masculins, est la plus préoccupante. Même dans les pays pauvres, où l'espérance de vie à la naissance est plus basse que dans les pays plus riches en raison du taux de mortalité infantile élevé, mais aussi du taux de mortalité élevé dans certains groupes en raison du VIH/SIDA et d'autres maladies, les personnes atteignant l'âge de 65 ans ne vivront en moyenne que quelques années de moins que les habitants moyens de pays plus riches. L'espérance de vie s'est allongée partout dans le monde ; la question qui se pose désormais concerne la dignité des conditions de vie et la sécurité que la sécurité peut leur offrir.

Encadré 4 : Planification à long terme des subventions de maternité et de l'aide à l'enfant : le cas de la Namibie

L'OIT a projeté la mise en œuvre d'une subvention universelle de maternité et d'aide à l'enfant en Namibie fondée sur une approche progressive par tranche d'âge, en commençant par les enfants de 0 à 4 ans en 2015 pour ensuite inclure les enfants de 5 à 10 ans en 2017 et les enfants de 11 à 17 ans en 2019. Cette approche se justifie par le fait qu'il est essentiel d'appuyer les enfants pendant leurs premières années de vie pour interrompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. La probabilité d'être pauvre est en outre plus élevée chez les enfants les plus jeunes. En conséquence du déclin de la fertilité, le coût pesant sur le PIB diminue au fil des années. La hausse des dépenses pour une tranche d'âge précise baisse sous l'effet du recul du taux de dépendance des enfants au fil du temps, permettant d'introduire une nouvelle tranche d'âge dans le programme d'aide à l'enfant.

Graphique 11 : Coût des différents régimes en pourcentage du PIB



Source : OIT (2014) p. 146-147.

2.3 OUTILS DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

À l'heure actuelle, prendre des décisions relatives aux systèmes de protection sociale revient en quelque sorte à faire les « bons paris » concernant les évolutions futures, en envisageant des scénarios marqués et non marqués par de telles décisions. Pour déterminer si l'octroi d'assistance sociale ou de pensions pourrait devenir un fardeau pour les générations à venir et rééquilibrer si nécessaire les politiques économiques et sociales, il faut par exemple élaborer des prévisions fiables.

La Convention n° 102 de l'OIT concernant la norme minimum de sécurité sociale stipule dans son article 71 que les pays doivent « assumer une responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations attribuées en application de la présente convention et prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre ce but; il doit, s'il y a lieu, s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations d'assurance ou des impôts affectés à la couverture des éventualités en question ».

Pour projeter les évolutions futures du financement de la protection sociale, il faut disposer de modèles permettant de projeter les futurs flux de recettes et de dépenses de façon raisonnablement fiable. Les modèles de qualité se caractérisent par pouvoir explicatif élevé dans la prévision des recettes et des dépenses sociales. Ils ne se contentent pas seulement de fournir des indications concernant ces évolutions futures, mais permettent également d'élaborer des scénarios fondés sur différentes hypothèses relatives aux conditions socio-démographiques et économiques afin d'évaluer les effets de différentes conditions dans de telles circonstances.

Il est clair que les décisions prises aujourd'hui ont non seulement un impact sur la vie actuelle des individus, mais aussi sur les générations futures. C'est notamment le cas des décisions directement liées à la conception et au financement des systèmes de pension, mais toutes les autres décisions budgétaires peuvent aussi affecter les prochaines générations si elles impliquent de contracter des emprunts.

La viabilité des prestations est étroitement liée à leur adéquation : des prestations inadéquates risquent de ne pas susciter chez les contribuables et les cotisants une volonté suffisante de les financer et miner tôt ou tard la viabilité du régime. D'autre part, lorsque des promesses de prestations généreuses ne s'accompagnent pas d'un financement suffisant et viable, ces promesses risquent plus tard de ne pas être tenues.

La principale raison pour laquelle la protection sociale était auparavant considérée comme un obstacle à une croissance plus élevée résidait dans « le fait que de nombreux gouvernements avaient très mal administré le financement de leurs systèmes de protection sociale, dont la conception initiale était pourtant bonne » (Scholz et al., 2000). Les outils et processus de gestion financière ne permettaient pas d'aborder de façon adéquate les dépenses de protection sociale et l'incapacité à employer des instruments tels que les budgets sociaux et les informations fournies par ces derniers mène presque inévitablement à une mauvaise gestion des programmes de protection sociale en place (Scholz et al., 2000).

2.3.1 Budgétisation sociale

Sans disposer d'informations adéquates, il s'avère pratiquement impossible de mener un « débat rationnel sur la portée et l'orientation future des systèmes de protection sociale d'un pays et de son éventuel effet stabilisateur sur le développement économique général » (Scholz et al., 2000). Les budgets sociaux permettent de lancer de tels débats en fournissant des « informations quantitatives solides sur le passé et d'éventuels progrès futurs en matière de recettes et de dépenses de la protection sociale » (Scholz et al., 2000). La budgétisation sociale, qui comprend une comptabilité sociale et un système de projection significatif, doit constituer l'une des fondations factuelles de la politique nationale de tout pays.

Pour établir un système de gouvernance du secteur social, il faut être en mesure de répondre à des questions comme celles posées ci-dessous :

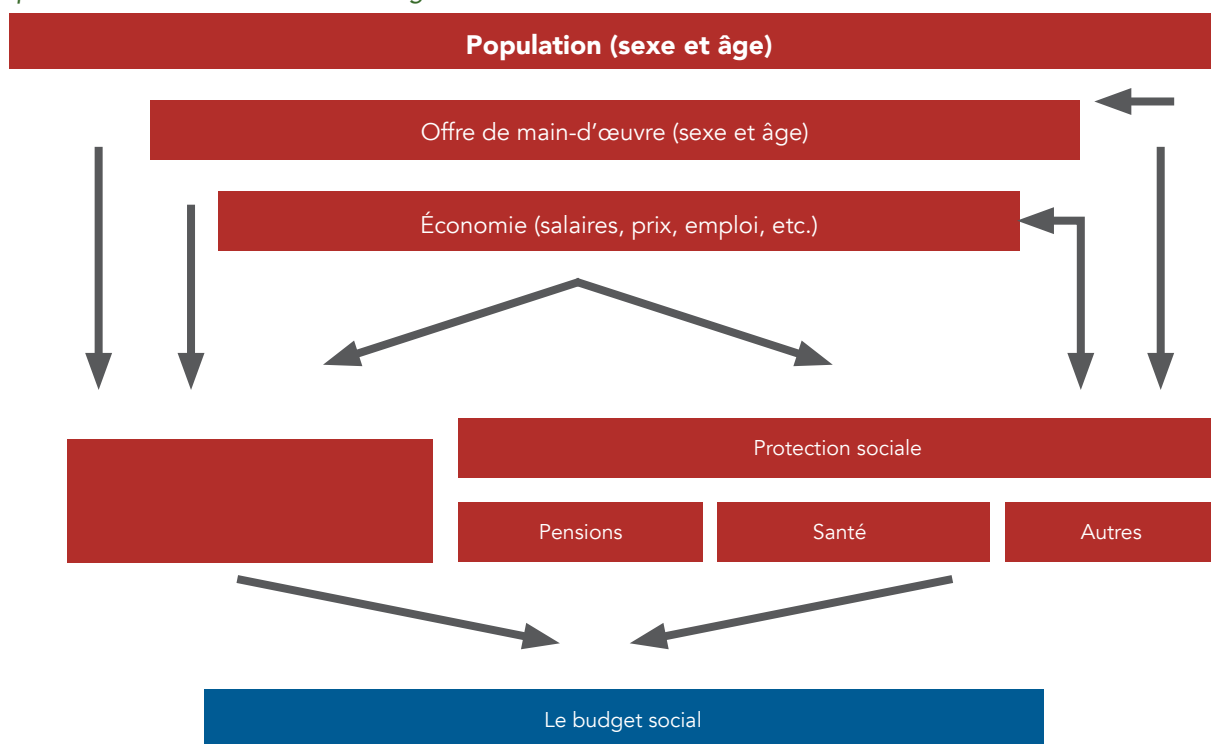
- Quel est le niveau actuel de dépenses ?
- Où va l'argent et combien est dépensé par poste ?
- Quels sont les besoins de protection sociale non satisfaits ?
- Comment évolueraient les dépenses sociales nationales globales et la répartition de la charge financière entre les différents acteurs (les employeurs, les travailleurs et le gouvernement) dans différents scénarios économiques et dans différentes options de réformes ?

Les projections des recettes et des dépenses de protection sociale concernaient et concernent souvent les régimes de protection sociale individuels (ou des groupes de régimes étroitement liés et administrés par une même institution). La budgétisation sociale établit les comptes de gestion pour tous les régimes de protection sociale en place dans le pays et projette ensuite ces comptes dans l'avenir au moyen de méthodes actuarielles.

Ces méthodes (Graphique 12) comprennent plusieurs composantes de base, dont :

- Un module démographique fournissant des projections relatives à la population par âge et par sexe ;
- Un module de marché du travail fournissant des projections relatives à la main-d'œuvre par âge et par sexe ;
- Un module macro-économique fournissant généralement un ensemble cohérent d'hypothèses et de scénarios alternatifs concernant les tendances futures en matière de PIB, de productivité, d'emploi, de chômage, de salaires et autres revenus, de prix et de taux d'intérêt ;
- Des modules de protection sociale consistant en des méthodes de projection actuarielle pour chacun des régimes de protection sociale en place ;
- Un module de finances publiques/budgétaires inscrivant le budget social dans le cadre des finances publiques et dans la future enveloppe budgétaire prévue.

Graphique 12 : Structure du modèle de budgétisation sociale



Source : Graphique élaboré à partir de Scholz et al, 2000.

L'exercice complet de budgétisation sociale est très exigeant en matière de données et prend relativement longtemps à mettre en œuvre. Les protocoles d'évaluation rapide qui en modélisent la méthode comprennent des techniques abrégées de budgétisation sociale et actuarielle permettant de réduire le temps nécessaire pour mettre au point une méthode de projection et de simulation sans compromettre la qualité des résultats.³ Si cet exercice sert de base à des débats nationaux éclairés, les décisions effectives d'élaboration de politiques et de financement doivent toutefois reposer sur une budgétisation sociale plus détaillée, des études actuarielles et des micro-simulations.

3. Les protocoles d'évaluation rapide ont été élaborés et mis en œuvre dans différents pays (voir par exemple l'étude sur le Vietnam dans Cichon et al. 2012 et sur le Mozambique dans Cunha et al. 2013). Cette méthode est également appliquée dans des pays comme la Thaïlande, l'Indonésie, le Bénin, le Népal, la Jordanie, le Burundi et le Cameroun. L'étude sur le Mozambique a été conjointement menée avec le FMI ; l'OIT s'y est concentrée sur des projections actuarielles, tandis que le FMI a élaboré une partie des futures enveloppes et marge budgétaires.

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Tableau 4 : Exigences en matière de données pour le calcul des prestations de la protection sociale

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES	Nombre d'hommes et de femmes de chaque tranche d'âge et projections démographiques, idéalement ventilées par milieu urbain/rural et par unité géographique pertinente
DONNÉES RELATIVES AU MARCHÉ DU TRAVAIL	Taux de participation au marché du travail ventilé par âge et par sexe ; taux de participation prévus, à atteindre Taux de chômage ventilés par âge et par sexe ; taux prévus, à atteindre Formalité du marché du travail
DONNÉES ÉCONOMIQUES	Cadre macroéconomique du PIB réel en monnaie locale ; taux de croissance du PIB ; inflation et salaire mensuel moyen Recettes (fiscales, non fiscales et subventions) et dépenses (de fonctionnement, capital et autres) des finances publiques et estimations des recettes et dépenses futures
PARAMÈTRES DES PRESTATIONS	Âge des bénéficiaires cibles, nombre des bénéficiaires cibles en pourcentage de la population totale, montant des prestations en termes nominal ou en pourcentage du PIB per capita, paramètres différentiels, taux de pauvreté parmi les bénéficiaires et coûts administratifs en pourcentage du montant des prestations

Source : UNICEF-OIT, 2011.

Le budget social comprend deux composantes principales : la première composante est la base statistique et la « compilation méthodologiquement cohérente des recettes et des dépenses d'un système national de protection sociale » (Scholz et al., 2000). Il s'agit du **Système de comptabilité sociale (SAS, social accounting system)**, un concept comptable permettant de compiler les flux de fonds de l'ensemble des programmes sociaux. La seconde composante est la prévision des recettes et des dépenses (projections budgétaires). Ces projections portent généralement sur le moyen terme. Cette composante est appelée **budget social** et comprend également des simulations de recettes et de dépenses sociales relevant de scénarios économiques, démographiques et/ou législatifs alternatifs.

Bien que les détails des budgets sociaux puissent varier selon les pays en fonction de l'organisation des systèmes de protection sociale et de la palette de prestations offertes, certains éléments centraux apparaissent dans tous les budgets sociaux nationaux. **En matière de dépenses**, ces éléments centraux comprennent notamment les pensions, les allocations familiales et de chômage, les prestations fiscales, l'assistance sociale et les soins de santé. **Parmi les recettes** figurent toutes les ressources employées pour financer les dépenses de protection sociale, dont les cotisations à l'assurance sociale, les impôts (généraux ou affectés à des postes particuliers ; imposés par les gouvernements central, régional et/ou local) et les revenus générés par les investissements.

Le tableau ci-dessous fournit une prévision à court terme d'un budget social dans un pays à revenu intermédiaire. À partir de ce tableau, le spécialiste en budget social du pays peut par exemple indiquer que le revenu exigé du secteur de la protection sociale provenant des recettes générales croît plus vite que le PIB, ce qui peut avoir des effets négatifs sur le budget gouvernemental. Le spécialiste pourrait recommander au gouvernement d'envisager différentes mesures de regroupement des dépenses pour limiter les dépenses générales ou spécifiques à moyen terme. D'autre part, le spécialiste doit avertir le gouvernement du fait que les prestations de lutte contre la pauvreté ne consomment actuellement qu'un très faible pourcentage du PIB, ce qui pourrait ne pas être approprié au vu du niveau de pauvreté (Scholz et al., 2000).

La modélisation traduit une volonté de comprendre les opérations interdépendantes d'un système ; une méthode de budgétisation sociale bien conçue doit donc fournir des alertes précoces concernant l'impact de changements législatifs, par exemple.

Il importe d'inclure les éventuelles occurrences d'**effets secondaires** dans de telles estimations d'impact. Ces effets peuvent découler de changements relatifs à l'emploi total, aux dépenses de chômage, à l'assurance santé et aux dépenses consacrées à différentes formes d'assistance sociale, mais aussi aux aides au logement et aux impôts/prestations. Ce qui semblait initialement une baisse des dépenses dans une branche de la sécurité sociale pourrait être partiellement ou totalement compensé, voire dépassé, par une hausse des dépenses dans d'autres branches (Scholz et al., 2000).

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Tableau 5 : Récapitulatif classique d'un budget social national

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POSTES	% DU PIB NOMINAL					
DÉPENSES						
1. Pensions	3,4	3,6	3,7	3,9	4,1	4,3
1.1 Prestations d'assurance de pensions	3,3	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2
1.1.1 Pensions de vieillesse	2,6	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4
1.1.2 Pensions d'invalidité	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.2.3 Pensions de survivant	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
1.2.4 Pensions d'orphelins	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.2.5 Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2 Administration	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Dépenses de chômage	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Dépenses de prestations à court terme	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Dépenses d'assistance sociale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Dépenses de santé	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
6. Dépenses sociales destinées au personnel militaire	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7. Autres dépenses de prestations sociales	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
8. Modification des réserves		0,4	0,5	0,6	0,4	0,3
TOTAL	10,0	10,6	10,8	11,3	11,4	11,6
RECETTES						
1. Cotisations à l'assurance sociale	2,5	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
1.1 Régime de pensions	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
1.2 Régime de santé	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
1.3 Régime de chômage	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
2. Autres revenus (y compris cotisations imputées)	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9
3. Revenus des investissements	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
3.1 Régime de pensions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2 Régime de santé	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3 Régime de prestations à court terme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3 Régime de chômage	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
4. Revenus provenant des recettes générales	4,7	4,9	5,0	5,2	5,4	5,6
TOTAL	10,0	10,6	10,8	11,3	11,4	11,6

Source : Scholz et al., 2000.

(Note : Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement, car les valeurs ont été arrondies.).

2.3.2 Méthodes de micro-simulation

Les méthodes de micro-simulation des impôts/prestations combinent des données de recettes et de revenus représentatives des ménages à un codage détaillé de la législation en matière d'impôts et de prestations. Elles se sont révélées extrêmement utiles pour les chercheurs et les décideurs politiques.

Parmi les pays en développement ont entrepris de mettre en place des systèmes de protection sociale et de financement des dépenses publiques, beaucoup vont devoir dépendre de plus en plus des recettes fiscales nationales. Dans ce processus, il s'avère essentiel de comprendre les effets des différents choix de politique sur l'ensemble du système ; les méthodes de micro-simulation des impôts/prestations sont particulièrement adaptées à cette fin.

« Les méthodes de micro-simulation utilisent des micro-données relatives aux personnes (ou aux ménages, entreprises et autres micro-unités) et simulent l'effet des changements de politiques (ou d'autres types de changements) sur chacune de ces unités. Les différences relevées entre l'avant et l'après peuvent être analysées au niveau micro pour montrer l'effet global du changement » (Mitton et al., 2000).

Ces modèles appliquent des règles correspondant à des politiques d'impôts et de prestations aux micro-données relatives aux individus et aux ménages et calculent les effets de ces règles sur le revenu des ménages. Les effets des différents scénarios de politiques sur la pauvreté, les inégalités et les recettes publiques peuvent être analysés et comparés.

Graphique 13 : Structure d'une micro-simulation



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

Le principal objectif de la micro-simulation consiste à répondre aux questions suivantes :

- Comment le système actuel d'impôts et de prestations affecte-t-il les individus de différents groupes (par ex. : groupes de revenus, types de ménages) ?
- Dans quelle mesure le système actuel d'impôts et de prestations réduit-il la pauvreté et les inégalités ?
- Combien coûterait-il de réformer les politiques d'assurance sociale (par ex. : universaliser une prestation existante en supprimant l'évaluation des ressources, introduire une nouvelle prestation ou augmenter le montant d'une prestation) ?
- Quel serait l'effet de ces réformes sur la pauvreté et les inégalités.

Il importe d'analyser conjointement la redistribution produite par les impôts et les prestations. Les pays peuvent mobiliser des recettes de différentes façons faisant peser un fardeau différent sur les différents sous-groupes de population. Les différents schémas et niveaux de dépenses répartissent inégalement les prestations au sein de la société, dans la mesure où certains groupes de personnes en bénéficient plus que d'autres. La répartition particulière des avantages et des inconvénients entre les différentes sections de la population définit la politique fiscale du gouvernement. Cette inégalité de répartition peut être conçue pour favoriser ou pénaliser sur le plan financier les riches ou les pauvres, les populations urbaines ou rurales, les hommes ou les femmes, les jeunes ou les personnes âgées. Si les impôts indirects peuvent être dégressifs (imposition du même pourcentage de la valeur d'un bien, indépendamment du revenu des consommateurs), l'impact global de l'inégalité de revenu dépend de la nature des dépenses permises par les recettes supplémentaires, par ex. : si les impôts indirects sont employés pour subventionner la couverture de santé de la population pauvre, l'effet global est progressif.



LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : APERÇU GÉNÉRAL

Développé en l'espace de vingt ans par l'université d'Essex, EUROMOD est actuellement utilisé dans environ vingt-cinq pays d'Europe (voir site Web : <https://www.euromod.ac.uk/>). En Afrique du Sud, SAMOD est utilisé depuis dix ans ; il s'agit de la première application de la plateforme EUROMOD dans un pays en développement. En Namibie, NAMOD a été développé en 2012. L'UNU/WIDER, l'équipe d'EUROMOD à l'ISER (Institute for Social and Economic Research), à l'université d'Essex, et le SASPRI (Southern African Social Policy Research Insights) ont lancé un vaste projet de recherche dans le cadre duquel seront mises au point des méthodes de micro-simulation des impôts/prestations pour les pays en développement sélectionnés en Afrique (Éthiopie, Ghana, Mozambique, Tanzanie, Zambie) et ailleurs (Équateur et Vietnam), qui viendront s'ajouter à ceux existant déjà en Afrique du Sud et en Namibie.

Plus d'informations sur le programme SOUTHMOD, des articles et des études sont disponibles à l'adresse suivante : <<https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>>.

Encadré 5 : SOUTHMOD : simuler les politiques fiscales et les prestations pour le développement

Les méthodes de micro-simulation des impôts/prestations combinent des données de recettes et de revenus représentatives des ménages à un codage détaillé de la législation en matière d'impôts et de prestations. Elles se sont révélées extrêmement utiles pour les chercheurs et les décideurs politiques. Ces modèles appliquent des règles correspondant à des politiques d'impôts et de prestations aux micro-données relatives aux individus et aux ménages et calculent les effets de ces règles sur le revenu des ménages. Les effets des différents scénarios de politiques sur la pauvreté, les inégalités et les recettes publiques peuvent être analysés et comparés.

Si les méthodes de micro-simulation sont couramment utilisées par les chercheurs et décideurs politiques des pays développés, seuls quelques pays en développement y ont accès. Parmi les pays en développement ont entrepris de mettre en place des systèmes de protection sociale et de financement des dépenses publiques, beaucoup vont devoir dépendre de plus en plus des recettes fiscales nationales. Dans ce processus, il s'avère essentiel de comprendre les effets des différents choix de politique sur l'ensemble du système ; les méthodes de micro-simulation des impôts/prestations sont particulièrement adaptées à cette fin.

C'est dans ce contexte que l'UNU/WIDER, l'équipe d'EUROMOD à l'ISER (Institute for Social and Economic Research), à l'université d'Essex, et le SASPRI (Southern African Social Policy Research Insights) ont lancé un vaste projet de recherche dans le cadre duquel seront mises au point des méthodes de micro-simulation des impôts/prestations pour les pays en développement sélectionnés en Afrique (Éthiopie, Ghana, Mozambique, Tanzanie, Zambie) et ailleurs (Équateur et Vietnam), qui viendront s'ajouter à ceux existant déjà en Afrique du Sud et en Namibie. Ces méthodes peuvent être employées pour analyser les effets de différents scénarios de politiques d'imposition et de prestations.

Les méthodes SOUTHMOD suivantes sont en accès libres à des fins de recherche non commerciale : ECUAMOD (Équateur), GHAMOD (Ghana), MicroZAMOD (Zambie), MOZMOD (Mozambique) et TAZMOD (Tanzanie).

Ces méthodes reposent sur la plateforme EUROMOD. EUROMOD est une méthode d'impôts-prestations couramment employée en Europe, qui s'est par ailleurs avérée être une plateforme idéale pour développer des méthodes de micro-simulation pour d'autres pays.

Source : ONU-WIDER, <<https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>>.



2.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La protection sociale produit d'importants effets sur l'économie et les finances publiques.
- Un solide système statistique est nécessaire pour identifier et superviser ces effets.
- Investir dans la protection sociale à moyen et long terme peut accroître l'enveloppe budgétaire et la capacité à répondre aux différents besoins sociaux, dans le cadre d'un cercle vertueux consistant en une hausse de la demande, de la productivité et des revenus.
- Ces retombées positives ne se font toutefois ressentir que lorsque la protection sociale est correctement conçue et que ses effets sont soigneusement supervisés et évalués dans le processus continu d'un dialogue participatif et d'une réforme.
- Les possibilités d'étendre la protection sociale pour combler les écarts de couverture dépendent dans une vaste mesure de la solidité de la gouvernance financière des régimes individuels et du système général de protection sociale.
- L'accessibilité financière peut être démontrée par des preuves économiques et au moyen d'une planification adéquate, en tenant notamment compte de l'évolution démographique et de la supervision régulière de l'efficacité des coûts administratifs.
- Une bonne gouvernance financière requiert de superviser la viabilité actuelle et future du financement de la protection sociale au moyen d'outils quantitatifs de gestion, comme des études actuarielles, des budgets sociaux et des études de micro-simulation.

3

MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA PROTECTION SOCIALE

Cette section présente au lecteur les façons dont les gouvernements gèrent leurs finances publiques, accroissent leurs recettes et contractent des emprunts pour couvrir les dépenses qu'ils ont choisi de financer. Une politique budgétaire peut être définie comme une combinaison de mesures prises pour mobiliser des ressources et les allouer à différents secteurs et activités.

3.1 ENVELOPPE DE RESSOURCES, POLITIQUES ET MARGE BUDGÉTAIRE

Les politiques budgétaires correspondent aux décisions prises par les gouvernements en matière de mobilisation des ressources et d'allocation de leurs dépenses pour remplir leurs différentes obligations. Cette politique se reflète normalement dans les budgets nationaux ventilant les dépenses publiques caractérisant chaque exercice fiscal. Le budget national est un document élaboré par le gouvernement sur lequel figurent les sources de ressources financières mobilisées et les dépenses engagées pendant un exercice. Le budget national fournit le cadre financier des activités du gouvernement. Il reflète les priorités d'un gouvernement et ses performances par rapport à ses engagements.

L'échelle maximale de redistribution possible est d'abord déterminée par l'enveloppe de ressources actuellement et prochainement disponibles (la quantité de ressources susceptibles d'être collectées par le biais des impôts et des cotisations à court et long terme). À court terme, l'enveloppe budgétaire peut également être modifiée par les prêts et les emprunts nets d'un pays, mais aussi par les dons reçus du reste du monde. **La taille de l'enveloppe fiscale globale est déterminée par la disposition de la société à payer des impôts** et des cotisations (qui dépend dans une vaste mesure de la qualité des services publics fournis, de la reddition de comptes et de la transparence des finances publiques, mais aussi du degré de démocratisation du processus budgétaire. Elle dépend également de **la capacité du gouvernement à percevoir les impôts et les cotisations** en appliquant dans la pratique la législation qui les régit.

Sur une planète mondialisée, la taille de l'enveloppe fiscale dépend également d'**acteurs extérieurs** et de la capacité du gouvernement à prendre des décisions autonomes. Ces acteurs externes renvoient à des organismes internationaux auprès desquels les pays prennent des engagements, comme le FMI, la Banque mondiale ou la Commission européenne, pour les États membres de l'Union européenne, mais aussi à des institutions privées intervenant sur les marchés financiers mondiaux, les agences de notation, etc.

Encadré 6 : Article IV, Documents du FMI

La supervision régulière des économies et la formulation connexe de conseils en matière de politiques visent à identifier les faiblesses qui sont ou pourraient être source d'instabilité financière ou économique. La surveillance des pays est le processus qui débouche sur des consultations individuelles régulières (normalement annuelles) des pays membres. L'équipe d'économistes du FMI se rend dans les pays pour en évaluer le développement économique et financier et discuter de ses politiques économiques et financières avec son gouvernement et des fonctionnaires de sa Banque centrale. Les missions du personnel du FMI visent souvent à établir des contacts avec des parlementaires et des représentants d'entreprises, de syndicats et de la société civile. Les résumés de la plupart des discussions sont communiqués à la presse et publiés sur le site internet du FMI. Dans ces documents, on trouve notamment des indications de dépenses prioritaires. Les effets des programmes appuyés par le FMI sur les dépenses sociales restent largement débattus. Leurs détracteurs estiment que pendant la période de vigueur de ces programmes, les pays sont obligés de réduire leurs dépenses publiques pour atteindre des objectifs budgétaires, réduisant ainsi les dépenses prioritaires d'éducation et de santé et portant préjudice aux populations pauvres. Récemment, des minimas indicatifs de dépenses prioritaires en matière sociale et autre ont été intégrés aux programmes des pays à faibles revenus, le cas échéant. Il importe que les ministères du Travail et des Affaires sociales interagissent directement avec les autorités financières nationales, notamment pour les aider à mieux comprendre les dépenses de protection sociale et leurs effets économiques et sociaux pour s'assurer que la protection sociale soit adéquatement protégée et étendue pendant la période de vigueur des programmes d'appui du FMI.

Le deuxième groupe comprend les facteurs qui façonnent l'espace des politiques publiques de redistribution en général et les politiques publiques de protection sociale en particulier. Il dépend largement des **positions prédominantes dans la société quant à la redistribution et les populations pauvres**. Dans les régions du monde où la majorité (ou les élites dominantes dans les pays non démocratiques) considère que la pauvreté est le résultat d'un manque d'efforts, il n'existe aucun appui au financement public des programmes de redistribution des ressources aux personnes dans le besoin. Si les populations pauvres appartiennent principalement à des groupes ethniques ou sociaux perçus par la majorité ou par l'élite dominante comme étant inférieurs, pour une raison ou pour une autre, l'appui à la redistribution et à la protection sociale est limité.

La volonté politique ne doit pas nécessairement être tenue pour acquise, comme le montrent les deux encadrés ci-dessous. Le cas de l'Afrique du Sud indique que l'accessibilité financière des aides sociales était une construction sociale et politique. Les réformes sociales ne peuvent jouir dès le départ d'une opinion favorable auprès de la classe politique et du public. L'alignement des intérêts du secteur social et des élites politiques n'est pas une condition nécessaire, comme le démontre le cas du Malawi. Il est fondamental que le leadership et les communautés de politiques contribuent à façonner les convictions, les attitudes et les valeurs par le biais d'interactions fondées sur des données probantes et de la gestion politique. Les agents du changement ou les dirigeants politiques peuvent être dispersés dans différentes sphères (gouvernement, milieu universitaire, partenaires sociaux) opérant une gestion politique de l'espace des politiques et des attentes sociales.

Encadré 7 : L'économie politique de la redistribution : le cas du Malawi

Une étude récemment consacrée aux élites du Malawi a consisté en des « entretiens semi-structurés avec des membres de l'élite, définie comme un ensemble d'individus occupant des positions stratégiques au sein d'organisations puissantes telles que des organisations politiques, gouvernementales, économiques, culturelles et de communication, des agences donatrices et des mouvements sociaux. Des questionnaires d'enquêtes, des observations de non-participants et des analyses documentaires ont en outre été utilisés. » Une « culture de la pauvreté » expliquant que les pauvres sont responsables de leur condition a été évoquée par les personnes interrogées, qui considère qu'elle comporte différents éléments :

- Une mentalité fataliste réticente à déployer des efforts pour sortir de la pauvreté : « [les pauvres] vivent au jour le jour en se disant 'mes parents étaient pauvres et je finirai moi-même pauvre, quoi que je fasse' » (Secrétaire principal).
- Une utilisation irréflective des ressources conduisant à rater des opportunités : « Certaines personnes gagnent de l'argent en cultivant du tabac, mais décident de se remarier plutôt que de bâtir une maison avec un toit qui tient la route... » (Secrétaire principal).
- Une culture de la dépendance poussant à trop se reposer sur les autres : « Ils savent que s'ils ne travaillent pas, quelqu'un viendra les aider » (Coordinateur national, OSC).



(suite)

L'accent a donc clairement été mis sur les explications « comportementales » de la pauvreté. Plus que les contraintes structurelles, la responsabilité individuelle a été considérée comme un facteur essentiel pour tirer les individus de la pauvreté. Si les élites pensent que des stratégies telles que les transferts monétaires génèrent une dépendance parmi les pauvres et les dissuadent de travailler dur, elles peuvent alors suspendre leur soutien ou du moins mettre en œuvre des stratégies destinées à ne pas toucher les moins « méritants ». Ces points de vue sont partagés malgré les preuves démontrant les effets positifs locaux des transferts monétaires sur les résultats sociaux, mais aussi leurs effets multiplicateurs sur l'économie (voir Encadré 3). Lorsqu'il n'existe pas de système national de transferts sociaux ou que le montant des prestations est faible, les effets restent limités et locaux ; les résultats des études techniques n'ont probablement pas été diffusés au sein de la société, y compris des élites.

Source : Kalebe-Nyamongo et Marquette (2014).

Encadré 8. L'économie politique de la redistribution : le cas de l'Afrique du Sud

L'expansion initiale de la protection sociale en Afrique du Sud n'a pas été mue par l'élite politique ni par l'opinion publique. Senkings (2016) et Bruni (2016) font en réalité état d'un scepticisme émanant de la direction du principal parti politique envers l'expansion du système des aides sociales et reposant sur des restrictions budgétaires et des motifs idéologiques : « Le scepticisme conservateur à l'encontre de 'l'aide' et de la 'dépendance' est répandu au sein de l'élite du parti 'Congrès national africain', et même partagée par Nelson Mandela » (Seekings, 2016:8). Bruni (2016:128) affirme qu'il existait des différends et des divergences quant [...] au système d'aides sociales au sein du Gouvernement, se rappelant de nombreuses discussions houleuses avec le ministère des Finances au sujet de la viabilité budgétaire et des effets économiques de ses différents aspects ». En joignant leurs efforts, une communauté politique et épistémique et le leadership ministériel pourraient malgré tout produire des arguments politiquement convaincants en faveur d'un système d'assurance sociale de plus en plus complet (Cassim, 2016 ; Seekings, 2016 ; Bruni, 2016). Dans le cas de l'Afrique du Sud, la constitution d'une coalition non gouvernementale comprenant des ONG, des groupes de réflexion et des parlementaires, ainsi que la contribution du système juridique se sont révélées essentielles pour bâtir des coalitions gouvernementales (Bruni, 2016). La disponibilité en temps voulu de données probantes sur la pauvreté et l'impact social des transferts sociaux et l'utilisation des médias et du système juridique pour éviter toute rétrogression a garanti une expansion durable du système de protection sociale en poursuivant l'intérêt mutuel de la communauté politique et des partisans de la protection sociale.

Source : Auteurs.

Si le rôle des acteurs externes dans la définition de l'espace des politiques s'est avéré crucial dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne,⁴ ce sont en fin de compte les acteurs nationaux qui doivent occuper une place dominante dans la définition de l'espace des politiques de protection sociale puis dans la conception, la mise en œuvre, le suivi & l'évaluation des politiques de protection sociale.

Une **coalition de réforme** (formelle ou informelle) renvoie à un mécanisme et à un processus politique composé d'acteurs étatiques et non étatiques sur l'initiative des uns ou des autres, leur permettant de coopérer pour s'attaquer à des problèmes de mesures publiques et collectives précis en poursuivant et appliquant un programme de réformes économiques et sociales précises, tout en maintenant leur indépendance. Les coalitions de réforme comprennent souvent des hauts fonctionnaires et sont souvent lancées dans des situations de crise et d'urgence soudaines, de menace ou même d'opportunité (« moments critiques »). Elles impliquent la production et le partage de preuves, mais aussi la mise en place de relations de confiance mutuellement bénéfiques.

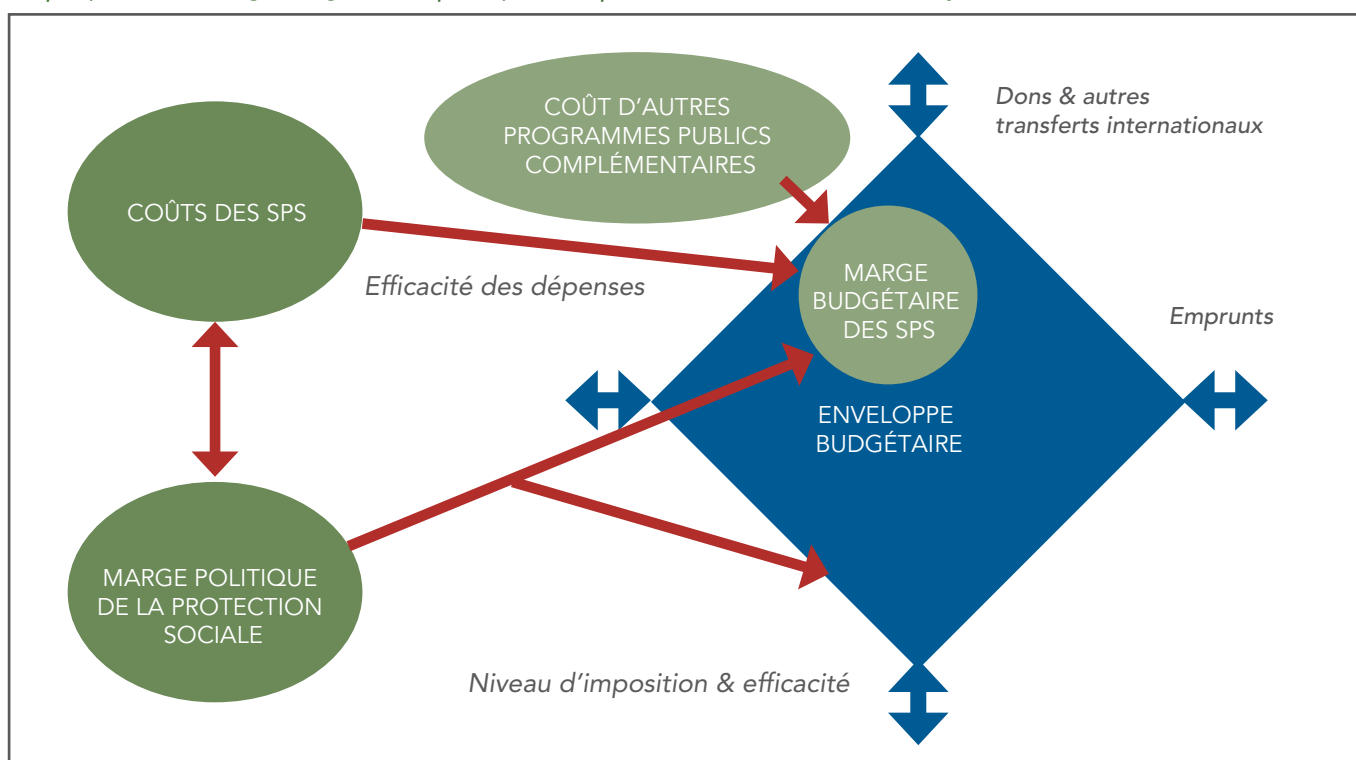
Le Graphique 14 ci-dessous illustre les forces intervenant généralement dans la délimitation de la marge budgétaire de la protection sociale. Le pays en question doit débattre de la mise en place d'un socle de protection sociale (SPS). Les coûts sont soigneusement calculés et des projections sont réalisées pour déterminer à combien reviendrait l'ensemble de la politique. Les vues des différentes parties prenantes sur la mise en place de ses différentes parties divergent toutefois et aucun consensus n'a été atteint : la **marge politique** disponible ne permet que d'envisager la mise en œuvre d'une seule partie.

4. Il existe de nombreux exemples d'institutions financières internationales recommandant directement certains types de programmes de protection sociale et déconseillant au gouvernement d'en adopter d'autres. Les pays bailleurs poursuivent aussi très souvent des politiques très précises visant à financer certains types de programmes et pas d'autres. D'autre part, la coalition internationale d'organisations internationales, de bailleurs bilatéraux et multilatéraux constituée après l'éclatement de la crise financière de 2009 a joué un rôle décisif dans l'amplification de la marge des politiques de protection sociale de nombreux pays en développement.

Pour garantir l'efficacité des programmes de protection sociale, il s'avère très souvent nécessaire de disposer d'une marge budgétaire supérieure au simple coût des programmes : leur bon fonctionnement dépend souvent de l'existence de **programmes publics complémentaires**. Pour être efficaces, les programmes d'allocations chômage requièrent par exemple la mise en place de services d'aide à l'emploi, tandis que l'aide sociale fondée sur l'évaluation des ressources ne peut fonctionner qu'avec l'appui de travailleurs sociaux qualifiés.

La marge budgétaire réelle dépend de la marge politique et donc de la volonté existante de financer des programmes déterminés, mais aussi de la taille totale de l'enveloppe budgétaire, c'est-à-dire du volume des ressources que le Gouvernement peut mobiliser via différentes sources de recettes et instruments budgétaires pour financer tous les programmes nécessaires au moyen de fonds publics.

Graphique 14 : La marge budgétaire et politique de la protection sociale à court et moyen termes



Source : OIT (2013).

La taille de l'enveloppe fiscale peut évoluer au gré de différentes mesures et politiques :

- Une modification de l'imposition faisant augmenter les recettes (il peut s'agir d'une modification du montant de l'impôt, mais aussi de changements intervenant dans la structure de l'imposition ou dans l'efficacité de la perception des impôts) ;
- Une hausse de l'efficacité des programmes de dépenses existants (y compris suppression de programmes ne permettant pas d'atteindre efficacement les objectifs prioritaires de politiques) visant à aménager une marge pour de nouveaux programmes ;
- Emprunts ou restructuration de la dette publique existante ;
- Pression exercée pour obtenir des subventions ou des transferts similaires de la part de bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Il existe également d'autres mesures⁵ susceptibles d'étendre l'enveloppe budgétaire, comme l'expansion de la couverture, la perception des cotisations aux régimes de protection sociale contributive, la lutte contre les flux financiers illicites, l'adoption d'un cadre macroéconomique plus adaptable (voir description détaillée dans la section 3.5).

5. Toutes ces mesures sont largement examinées dans Ortiz et al (2015).

L'application de ces différentes mesures exige bien sûr de parvenir à des compromis et des consensus souvent difficiles à obtenir sur le plan politique. La hausse de l'imposition se heurte souvent à l'opposition des entreprises, des marchés financiers, des agences de notation et des institutions financières internationales. Les tentatives de suppression des programmes publics inefficaces se heurtent souvent à l'opposition de leurs bénéficiaires. Des mesures de compensation doivent parfois être adoptées pour éviter la résistance au changement dans la réallocation des dépenses affectant certains groupes de pression (voir encadré ci-dessous).

Encadré 9 : La suppression progressive des subventions aux combustibles au Nigéria : l'importance d'instaurer une confiance et de prendre des mesures de compensation crédibles

Au milieu de l'année 2011, le Gouvernement nigérian a décidé de réduire drastiquement les subventions à l'essence et a mené une campagne publique pendant le reste de l'année pour convaincre le public du bien-fondé des mesures adoptées. Le retrait de ces subventions a d'abord été appuyé par différents gouverneurs désireux de libérer des ressources pour pouvoir verser le nouveau salaire minimum à leurs fonctionnaires. Cette proposition a fait l'objet d'un houleux débat dans la presse entre les entreprises et des groupes de la société civile. Le 1^{er} janvier 2012, le prix de l'essence a augmenté de 117 pour cent pour recouvrer les coûts engagés. Le prix du kérosène (un combustible de cuisine principalement consommé par des ménages pauvres) est resté inchangé. Après six mois de débat, cette mesure ne recueillait toujours pas une adhésion suffisante de la part du public.

Le Programme SURE (Subsidy Reinvestment and Empowerment) a constitué le principal obstacle auquel s'est heurtée la campagne du gouvernement pour la suppression de la subvention. Ce programme n'a été annoncé qu'en novembre. Son lancement. Il a été précédé par des déclarations du Président et figurait dans des documents budgétaires (par ex. : Cadre des dépenses à moyen terme pour la période 2012-2015 et Document de stratégie budgétaire) indiquant les coûts des subventions et la nécessité d'allouer des fonds à des filets sociaux destinés à des catégories pauvres de la société pour atténuer les effets de la suppression des subventions, mais aussi à la construction de nouvelles raffineries et à la restauration de raffineries existantes. La brochure du programme SURE fournit des détails concernant différents projets et programmes à venir, de la construction de tronçons de route à l'amélioration de services de santé maternelle et infantile.

Les tentatives du Gouvernement visant à recueillir l'adhésion à sa réforme des subventions se sont heurtées à une vigoureuse opposition de la part de puissants secteurs de la société. Au début du mois de décembre 2011, l'Assemblée nationale s'est opposée à la suppression de la subvention à l'essence, affirmant qu'il s'agissait d'une mesure prématurée et que la taille et l'incidence des subventions n'avaient été étayées par aucune donnée solide. En guise de réponse, le ministère des Finances a présenté un rapport sur les subventions aux combustibles, défendant une fois encore leur retrait et étayant son propos au moyen de données témoignant de la croissance exponentielle des subventions et d'une comparaison de leurs coûts avec les dépenses publiques d'investissements et des exigences en matière d'emprunt. Plusieurs hauts fonctionnaires ont en outre accordé des entretiens et se sont exprimés pendant les deux dernières semaines de décembre.

Le 9 janvier, les deux grandes fédérations syndicales ont appelé à une grève nationale. Certaines parties du pays ont assisté à un quasi-effondrement de l'ordre public et de la loi et ont enregistré plusieurs décès causés par des actes de violence et d'intimidation perpétrés pendant la grève. Le 15 janvier, le Président a annoncé un retour sur la hausse des prix intervenue au 1^{er} janvier précédent. Le Programme SURE se poursuivrait, mais serait réduit proportionnellement à la baisse des économies réalisées sur les subventions. Le Président a également annoncé que le régime juridique et réglementaire de l'industrie pétrolière serait revu pour aborder des questions de responsabilisation et ses lacunes actuelles. Les syndicats ont levé leur appel à la grève le jour même.

Mesures d'atténuation

- Trafic urbain de masse : augmenter la disponibilité du trafic de masse en facilitant l'achat de véhicules diesel (prêts subventionnés, baisse des droits d'importation, etc.) pour les opérateurs établis. Pendant la première étape de ce programme, le Gouvernement prévoyait d'importer 1600 bus en quelques mois.
- Services de santé maternelle et infantile : étendre le programme de transferts monétaires conditionnel aux femmes enceintes en milieu rural et modernisation des installations dans les cliniques.
- Travaux publics : fournir des emplois aux jeunes et aux femmes issus des populations les plus pauvres dans des projets de défense de l'environnement et la maintenance d'établissements scolaires et sanitaires.



(suite)

Enseignements tirés (selon le FMI)

Une campagne d'information et de consultation publique bien pensée est essentielle au succès d'une réforme. Si le Gouvernement a mené une vigoureuse campagne en faveur du retrait des subventions, cette mesure était encore hautement controversée lorsqu'elle est entrée en vigueur. Ce rejet était prévisible. La campagne de communication publique n'a duré que six mois et n'a organisé aucune vaste consultation publique. Le ministère des Finances a produit plusieurs brefs rapports pour appuyer sa proposition, mais ils ont été publiés plusieurs mois avant la campagne et aucun rapport complet n'a été élaboré. Le Gouvernement doit rendre crédible sa promesse selon laquelle les économies réalisées grâce au retrait de la subvention seront effectivement employées au profit de la population au sens large. Malgré les objectifs louables du programme SURE et l'intention de le faire superviser par un conseil de direction très réputé, la nouvelle administration devait convaincre qu'elle honorerait ses engagements. Pendant les recherches menées au sujet des coûts et des bénéficiaires des subventions, il importe d'être en mesure de défendre la réforme des subventions. L'absence de bonnes informations quantitatives sur la situation de l'industrie du raffinage au Nigéria et sur le mécanisme des subventions aux combustibles lui-même a permis la diffusion d'arguments douteux, souvent avancés par des parties défendant leurs propres intérêts, selon lesquels il serait préférable d'investir des fonds publics dans les raffineries nationales et/ou de prendre des mesures visant à mettre un terme aux abus perpétrés par les négociants, plutôt que de supprimer les subventions. L'affirmation selon laquelle les subventions bénéficiaient principalement aux pauvres reposait en outre sur des preuves anecdotiques, et non sur des données tirées d'enquêtes auprès des ménages.

Source : *Case studies on energy subsidy reform: lessons and implications*, FMI 2013.

Encadré 10 : Visibilité des politiques de redistribution et des crédits d'impôt

La visibilité des dépenses sociales constitue un élément important d'appui aux politiques de redistribution. Pendant les dernières décennies, une transition croissante a été observée dans certains pays entre la fourniture de prestations à des individus et des familles, d'une part et, de l'autre, des mesures d'incitation plus indirectes et des subventions allant de dégrèvements d'impôts à la couverture de services fournis par le secteur privé, qui réduisent la visibilité des dépenses publiques. Les citoyens savent donc qu'ils paient des impôts, dont ils ne voient pas le résultat puisqu'ils consomment des services privés en matière de soins, de santé, d'éducation, de transport, etc. Cette tendance peut susciter une baisse de l'adhésion à la redistribution des ressources effectuée par l'État, creuser les inégalités et compliquer les réformes des politiques sociales, dans la mesure où les contribuables se montrent réticents à payer davantage pour un État « invisible ».

Fonte: Mettler (2011).

3.2 L'IMPACT DES IMPÔTS ET DES DÉPENSES SOCIALES SUR LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

Les moyens permettant à un gouvernement de mobiliser des ressources pour financer ses dépenses et le modèle de ces dépenses affectent différemment la situation économique et sociale de ses habitants. Le mélange de mobilisation de ressources et de distribution des prestations produit par exemple des effets variables sur les différentes tranches d'âge, catégories de revenus, genres ou religions.

La littérature établit une distinction entre les politiques d'imposition régressive et progressive. Une politique d'imposition régressive fait peser un poids proportionnellement plus lourd sur les groupes aux revenus plus faibles que sur les groupes aux revenus plus élevés, par rapport à leur niveau de consommation, de revenus ou d'actifs. Ces politiques sont dites « régressives » parce qu'elles creusent souvent les inégalités existantes et/ou en créent de nouvelles. Les politiques dites « progressives » font au contraire peser un poids plus lourd sur les individus plus aisés, générant une redistribution plus favorable aux groupes percevant de plus faibles revenus, dans la mesure où elles réduisent les inégalités.⁶

6. Dans un système d'imposition progressive, le taux d'imposition moyen augmente proportionnellement au revenu imposable du contribuable de sorte que les revenus les plus élevés (salaires, bénéfices ou intérêts) versent des impôts correspondant à un pourcentage plus élevé de leur revenu total que ceux percevant de plus faibles revenus. Pour déterminer l'impôt total sur le revenu, il faut commencer par diviser les revenus des individus en différentes fourchettes de revenus et y appliquer des taux d'imposition croissants, garantissant ainsi que la charge fiscale pesant sur les revenus les plus faibles soit plus légère que celle pesant sur les revenus plus élevés, favorisant ainsi les plus pauvres.

Les systèmes fiscaux se composent généralement :

- **D'impôts directs** sur les revenus (par ex. : sur les revenus personnels et les bénéfices des entreprises), la propriété et la richesse ;
- **D'impôts indirects** sur les biens et services, comme les taxes à la consommation (sur les ventes/la valeur ajoutée) et les taxes commerciales (sur les exportations/importations ou droits de douane).

Dans de nombreux pays, le **système d'imposition direct est conçu pour être progressif**, principalement par le biais d'une imposition progressive du revenu.

Il s'avère plus difficile d'évaluer le caractère progressif ou régressif de l'imposition indirecte, qui varie en fonction des biens, mais pas des consommateurs. Contrairement à de nombreux impôts progressifs directs, les impôts indirects ne tiennent pas compte du niveau de richesse des individus. La question de savoir si les impôts indirects sont progressifs ou régressifs (s'ils font peser une plus lourde charge sur les riches ou sur les pauvres) dépend du taux de taxation fixé pour les différentes marchandises et du revenu de ceux qui les consomment. Dans le cas d'une forte taxation des biens de consommation essentiels tels que le riz ou le blé, consommés par les riches comme par les pauvres, on peut considérer que le système d'imposition indirecte est régressif.

Les taxes commerciales sont considérées comme régressives, dans la mesure où la taxation de chaque bien de consommation reste le même, indépendamment du revenu, tandis que la charge relative pèse davantage sur les pauvres que sur les riches, puisque la taxe représente une plus grande proportion des revenus relativement plus faibles. Prenons l'exemple d'une taxe de 10 pour cent sur le riz, consommé par les riches comme par les pauvres. Ce type de système d'imposition peut être qualifié de régressif, dans la mesure où le montant des taxes payées par les pauvres est relativement plus élevé par rapport à leur revenu qu'à celui des consommateurs plus aisés. Chez les groupes à plus faibles revenus, la part des biens de consommation de base par rapport à l'ensemble des dépenses des ménages est en outre bien plus élevée que chez les groupes plus aisés ; les plus pauvres paient donc une part de taxes disproportionnellement plus élevée.

L'imposition indirecte peut également être progressive si les individus aux revenus plus élevés sont plus fortement imposés. Taxer davantage les produits de luxe affecte par exemple davantage les plus riches et contribue donc à alourdir la charge fiscale pesant sur ces derniers.

Les pays dépendant fortement de l'imposition indirecte sont généralement dotés de systèmes plus régressifs que les pays dépendant d'impôts indirects moins nombreux ou moins élevés. Dans les environnements caractérisés par de faibles taux d'épargne ou par un potentiel de fuites de capitaux et d'évasion fiscale, les taxes à la consommation sont susceptibles d'être plus efficaces, mais aussi régressives. Dans 9 pays sur 25 pour lesquelles des données d'enquêtes auprès des ménages autour de 2010 sont disponibles, l'effet net de l'imposition et des dépenses totales des gouvernements consistait en une dégradation de la situation des pauvres en termes de consommation réelle de biens et services privés (Lustig 2016).

Les décisions que doivent prendre les décideurs politiques en matière de stratégies fiscales (par ex. : application de différents degrés de progressivité ou de dégressivité et détermination de taux relatifs de taxation des biens de consommation de base) ont de considérables répercussions sur l'équité d'un pays.

L'imposition n'est toutefois qu'une face de la pièce. Pour évaluer si la position fiscale d'un pays est progressive ou régressive, il convient non seulement d'analyser les stratégies de mobilisation des recettes, mais aussi d'examiner la redistribution générée par les dépenses financées par les recettes issues de l'impôt. Les politiques de dépenses ont d'évidentes répercussions sur la redistribution, compte tenu de l'allocation de ressources limitées dans un environnement où de nombreuses demandes rivalisent. La progressivité ou la dégressivité des politiques de dépenses dépend donc de la répartition des dépenses publiques entre les couches de population appartenant aux différentes tranches de revenu.

Les politiques de mobilisation des ressources et les modèles de dépenses peuvent être progressifs ou régressifs ; ils ne peuvent donc pas être étudiés séparément. Pour déterminer si la position fiscale d'un pays profite aux pauvres, il convient d'étudier l'effet combiné des politiques d'imposition et de dépenses (d'où l'importance des modèles de micro-simulation impôts-prestations mentionnés dans la Section 2.3.2).

Un système d'imposition régressif principalement fondé sur la TVA ne pourra par exemple servir qu'à financer des dépenses fortement progressives, contribuant ainsi à une politique fiscale généralement progressive (comme dans le cas de l'Afrique du Sud). Le Ghana en est un autre exemple : l'imposition indirecte y est utilisée pour financer des subventions aux soins de santé des pauvres, produisant ainsi un effet généralement progressif.

Pour un exemple d'analyse de l'incidence des impôts et des prestations, voir l'Encadré 20.



3.3 MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES

3.3.1 Vision générale des sources de recettes

Il est de plus en plus reconnu que la mobilisation croissante des ressources internes peut améliorer la reddition de comptes, notamment lorsque les efforts déployés sont explicitement liés à la fourniture de biens publics. Si les décideurs politiques dépendent d'une vaste base d'imposition (ou d'endettement, exigeant une hausse de l'imposition à l'avenir), ils sont plus susceptibles de faire participer les citoyens et les élites dans les débats de politiques et de rendre des comptes sur les décisions d'allocation des dépenses publiques (Banque mondiale, 2017, p.270)

Les gouvernements dépendent de différentes sources de recettes pour financer leurs dépenses. La classification standard et internationalement acceptée des recettes et dépenses publiques a été élaborée par le FMI dans ses Statistiques de finances publiques SFP, voir FMI 2014).⁷

Les principales sources de recettes sont les suivantes :

- Impôts et taxes (directs et indirects), cotisations à la sécurité sociale (parfois appelées charges sociales) ;
- Bénéfices des entreprises publiques ;
- Recettes tirées de l'extraction de ressources naturelles ;
- Coût des services fournis ou frais à la charge des usagers.

Dans la plupart des pays, les recettes provenant de l'imposition constituent la principale contribution au budget. Les recettes non fiscales, comme les revenus tirés de la vente de ressources naturelles, peuvent également représenter une source de recettes significatives dans certains pays (par ex en Afrique : Angola, Nigeria, Zambie, etc.). Parmi les autres recettes non fiscales figurent par exemple les bénéfices des entreprises publiques et les frais associés aux services fournis par l'État, comme l'éducation ou les soins de santé.

La notion de déficit budgétaire renvoie à une situation où les dépenses publiques totales sont supérieures aux recettes fiscales et autres sources de recettes. Ce déficit doit être financé au moyen de différentes recettes en capital, provenant principalement de la dette publique. Les recettes tirées de la vente d'actifs publics peuvent également faire augmenter les ressources du gouvernement ; il ne s'agit pas de recettes budgétaires, mais de recettes en capital constituant une entrée non récurrente marquant une seule année.

7. Pour avoir une vision complète de la position fiscale d'un gouvernement, il convient de tenir compte de tous les niveaux de gouvernement, c'est-à-dire des comptes consolidés de ce que l'on appelle le secteur du « gouvernement général », qui se compose : du gouvernement central (budgétaire), des gouvernements provinciaux ou étatiques, des gouvernements locaux, des fonds de sécurité sociale et d'autres fonds extrabudgétaires. Les entreprises publiques (financières, comme la banque centrale ou les caisses de prévoyance, et les entreprises publiques non financières) ne font pas partie du gouvernement général, mais du secteur public au sens large.

Tableau 6 : Classification des recettes budgétaires

RECETTES BUDGÉTAIRES	RECETTES EN CAPITAL
Impôts (directs et indirects)	Recettes tirées de la vente d'actifs publics
Cotisations à la sécurité sociale Bénéfices des entreprises publiques	Emprunts auprès de la banque centrale
Recettes tirées de l'extraction de ressources naturelles	Emprunt auprès du marché interne
Coûts des services fournis et frais d'utilisation	Emprunt auprès de l'étranger

Source : EFR & UNICEF, 2011.

Lorsque les dépenses agrégées du gouvernement excèdent les recettes totales, les gouvernements financent ce déficit budgétaire au moyen des recettes en capital non liées à la dette (comme les recettes tirées de la vente d'actifs publics) et d'emprunts auprès de différentes sources. Les emprunts s'assortissent d'un engagement à rembourser les fonds empruntés et à verser les intérêts associés, tandis que la vente d'actifs publics représente une perte de revenus liée à la réduction des actifs.

Pour combler l'écart séparant les dépenses des recettes, les gouvernements peuvent :

- Emprunter à la banque centrale (pour financer ce que l'on appelle le « déficit monétaire ») ;
- Emprunter sur le marché privé et interne, généralement par l'émission d'obligations souveraines (normalement auprès des banques) ;
- Emprunter à l'étranger, auprès de sources privées ou publiques.

Les prêts accordés par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) ou des bailleurs bilatéraux constituent une composante importante de l'emprunt auprès de l'étranger dans de nombreux pays en développement et à faibles revenus. Les gouvernements peuvent également obtenir une aide externe ou un appui sous forme de subventions ne s'assortissant d'aucun engagement à rembourser ni à verser des intérêts.

La section suivante évoque brièvement les caractéristiques, avantages et inconvénients des principaux instruments d'imposition dans les économies en développement.

3.3.2 Taxe sur la valeur ajoutée

L'un des instruments d'imposition les plus largement employés à travers le monde est la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Dans les pays où elle existe, un impôt est prélevé à toutes les étapes de production et de vente. Les producteurs ont toutefois la possibilité de répercuter sur les taxes de leurs ventes celles qu'ils eux-mêmes versées pour payer les intrants (bien et services) intervenus dans leur production. Les taxes accumulées à chaque étape sont ainsi transférées vers le consommateur final, faisant de la TVA une taxe sur la consommation plutôt qu'une taxe sur la valeur ajoutée (EFR & UNICEF, 2011).

Selon le FMI, la TVA s'est imposée comme une solide source de recettes et s'est révélée constituer un instrument relativement efficace. Elle contribue généralement à hauteur d'un quart de l'ensemble des recettes fiscales et aucun pays n'a jamais supprimé la TVA sans ensuite la rétablir (Cottarelli, 2011).

Si la structure générale de l'imposition est relativement cohérente à travers le monde, il existe de nombreuses variations produisant des effets significatifs sur l'économie du pays. Le FMI conseille aux pays en développement d'introduire une TVA dotée d'**une vaste base, d'un taux unique et d'un seuil assez élevé**. Pour ses partisans, ces caractéristiques lui permettront de récolter des recettes significatives en entravant moins l'activité économique que d'autres options alternatives, en poursuivant un objectif d'équité et en restant relativement simple à administrer et à respecter (Cottarelli, 2011).

La plupart des systèmes de TVA autorisent un certain nombre d'exonérations. Les dépenses des services financiers, des institutions publiques, des soins de santé de base et d'éducation, ainsi que les biens de première nécessité sont généralement exonérés de TVA ou assujettis à de plus faibles taux. Certaines de ces exonérations se justifient par des considérations **techniques, politiques ou de redistributions**. Un seuil de TVA élevé permet d'exclure les commerçants de l'économie informelle présentant un faible potentiel de recettes par rapport aux coûts d'administration et de conformité requis (Cottarelli, 2011).

La TVA est une taxe sur la consommation de base, elle tend donc à être régressive par rapport aux revenus des individus. Cet effet régressif se voit généralement atténué par l'exonération couramment accordée aux produits alimentaires sensibles et autres articles, mais aussi par l'exclusion des commerçants plus modestes (Jenkins, Jenkins, et Kuo, 2006). La portée de la TVA est en outre plus limitée en milieu rural, plus pauvre, qu'en milieu urbain, plus aisé. Des recherches ont constaté qu'en fonction de la mise en œuvre et du contexte, la TVA est souvent légèrement progressive ou régressive (Bird & Gendron, 2007 ; Cottarelli, 2011).

3.3.3 Impôt sur le revenu des particuliers

Parmi les principaux types d'imposition figure également l'impôt sur le revenu des particuliers, qui varie considérablement en fonction des juridictions, mais dont le calcul consiste généralement à multiplier le taux d'imposition par le revenu imposable. Dans les systèmes progressifs, les taux d'imposition augmentent proportionnellement au revenu, c'est-à-dire que les revenus les plus élevés sont assujettis à un taux d'imposition plus élevé (Cottarelli, 2011).

Dans la plupart des pays en développement, les recettes collectées par cet impôt sont faibles et stagnantes et proviennent presque entièrement de retenues à la source sur les salaires versés par les grandes entreprises ou la fonction publique (Cottarelli, 2011). Dans les pays en développement, les impôts sur le revenu des particuliers génèrent des recettes bien inférieures par rapport au PIB que dans les pays développés ; depuis les années 1980, ils génèrent en effet de 1 à 3 pour cent du PIB, contre 9 à 11 pour cent dans les pays développés (Peter, Buttrick & Duncan 2010). Dans les pays en développement, moins de 5 pour cent de la population paient des impôts sur le revenu et seuls 15 pour cent des revenus sont imposés, contre près de 50 et 57 pour cent dans les pays développés, respectivement (Cottarelli, 2011).

Les avantages fiscaux et les juridictions offrant de faibles taux d'imposition sont source d'évasion et de fraude fiscales, principalement observées chez les individus à revenus plus élevés. Dans les pays en développement comme dans les pays développés, ces pratiques réduisent les sources d'impôt sur le revenu des particuliers. Certaines d'entre elles se limitent à l'échelle nationale (dissimulation de revenus, traitements préférentiels), tandis que d'autres revêtent une dimension internationale (non-déclaration de revenus provenant de l'étranger). S'il est logiquement difficile de quantifier le montant exact des pertes de recettes gouvernementales, on estime à environ 50 000 milliards de dollars le manque annuel à gagner dans les pays en développement. Le fait que les élites ne s'acquittent pas de la part d'impôt qui leur échoit réduit non seulement la portée des dépenses publiques, mais mine également le système fiscal dans son ensemble. Pour affermir la morale fiscale des élites nationales, il peut être envisagé de mettre l'accent sur l'application de la législation **en consacrant des unités aux individus plus aisés/percevant des revenus plus élevés** au sein de l'administration fiscale (Cottarelli, 2011).

3.3.4 Impôts sur le revenu des sociétés

Comme les impôts sur le revenu des particuliers, les impôts sur le revenu des sociétés imposent les revenus perçus, dans le cas présent par des entreprises. Les impôts sur le revenu des sociétés jouent généralement un rôle plus important dans les économies en développement et sont soumis à la forte pression de la mondialisation. Dans les pays en développement, ils représentent 17 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales, contre environ 10 pour cent au sein de l'OCDE. Les taux d'imposition sur le revenu des sociétés ont radicalement baissé à travers le monde, mais restent légèrement supérieurs dans les pays à faibles revenus (Cottarelli, 2011).

3.3.5 Impôts à la consommation

Les impôts à la consommation ne sont prélevés que sur certains articles. Si leur importance varie considérablement en fonction des régions, ils peuvent constituer une source significative de revenus pour les gouvernements. Ils occupent par exemple une place plus importante en Asie qu'en Afrique subsaharienne, au Moyen-Orient ou en Asie centrale (Cottarelli, 2011).

Ils permettent aux gouvernements de générer des recettes tout en poursuivant de plus larges objectifs et en améliorant l'équité. Ils sont souvent prélevés sur des produits de luxe tels (par ex. : bijoux ou parfums), presque exclusivement consommés par les populations aisées. En règle générale, les taxes sur les produits de luxe ne permettent toutefois que d'accroître légèrement les recettes et ne représentent souvent qu'une valeur symbolique. Ils proviennent principalement de taxes prélevées sur les combustibles, le tabac, l'alcool, les voitures et de plus en plus sur les téléphones mobiles. Ils se justifient non seulement par la volonté de puiser dans le potentiel de revenus d'une base relativement élastique et facile à identifier, mais aussi et à différents degrés de modifier les comportements (Cottarelli, 2011).

3.3.6 Impôts sur l'immobilier

Les impôts sur l'immobilier peuvent constituer un moyen efficace et équitable pour les gouvernements de récolter des recettes et sont particulièrement indiqués pour les gouvernements locaux. La dimension locale des impôts sur l'immobilier garantit une base d'imposition relativement stable qui réduit considérablement leur vulnérabilité à la concurrence ou à l'évasion fiscale que d'autres types d'impôts. Ils sont considérés comme des impôts progressifs, compte tenu des solides corrélations positives existant entre la propriété foncière, le revenu et la richesse (Cottarelli, 2011).

Si le potentiel de recettes totales qu'il représentent est modeste en termes absolus ou par rapport à d'autres instruments fiscaux, ces impôts peuvent néanmoins constituer une source considérable de revenus pour les gouvernements locaux. Dans les pays en développement, les impôts sur l'immobilier génèrent souvent moins d'un pour cent du PIB et dépassent rarement les 5 pour cent (c'est le cas en Bolivie, au Cap Vert, au Honduras et au Kazakhstan). Ces leviers représentent toutefois plus de la moitié des recettes totales des gouvernements locaux (Arménie, Lesotho et Pérou). Beaucoup d'entre eux concluent donc que les impôts sur l'immobilier ne peuvent jouer qu'un rôle mineur dans la consolidation des recettes nationales, mais qu'ils présentent un potentiel considérable pour améliorer la prestation des services publics locaux, la gouvernance et la reddition de compte des gouvernements locaux (Cottarelli, 2011).

Encadré 11 : Que sont les recettes non fiscales ?

Outre les recettes tirées de différents impôts, les recettes non fiscales peuvent constituer une source considérable de revenus. Parmi les principales recettes non fiscales, les plus considérables sont les recettes tirées de la vente de ressources naturelles et les frais payés par les usagers de services publics, tels que les soins de santé, l'éducation ou les ressources en eau. Historiquement maintenu à un faible niveau ou fourni gratuitement dans de nombreux pays en développement, leur montant s'est toutefois accru depuis les années 1980. Il importe de garder à l'esprit qu'une telle hausse, souvent liée à l'externalisation de ces services vers des prestataires privés, peut pousser les ménages à faibles revenus à réduire leur recours à des services fondamentaux (EFR & UNICEF, 2011).

Les recettes tirées de la vente de ressources nationales constituent une autre source importante de recettes non fiscales. Il est inquiétant de constater que les recettes pétrolières réduisent les efforts d'imposition nationale. Bornhorst et al. (2009) ont ainsi constaté qu'une hausse de 1 dollar des recettes tirées des hydrocarbures représente près de 0,20 dollar de recettes fiscales. En Afrique subsaharienne, un effet similaire a été observé pour toutes les formes de richesses tirées des ressources naturelles (Cottarelli, 2011).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

3.4 LES DONS : LE RÔLE ET LES LIMITES DE L'AIDE ÉTRANGÈRE

Comme la mobilisation des ressources nationales et différentes formes d'emprunt, l'aide étrangère peut constituer une importante source de financement pour les pays en développement. Malgré son déclin au fil des deux dernières décennies en pourcentage du PIB et en termes de flux total de capitaux, l'aide étrangère continue à apporter une contribution significative à la plupart des pays à faibles revenus, dont elle finance une grande partie des dépenses publiques totales. En somme, l'accès à l'aide étrangère permet aux gouvernements de dépenser davantage, de moins taxer ou de moins emprunter.

Le pourcentage d'aide publique au développement (APD) par rapport au PIB varie considérablement parmi les pays à faibles revenus, mais suit dans l'ensemble une courbe descendante depuis les vingt dernières années.⁸ Il importe toutefois de noter que le pourcentage des secteurs sociaux financés par l'APD a augmenté.

Dans les pays en développement, l'aide étrangère peut contribuer à relâcher les contraintes de change et s'ajouter à l'épargne nationale, permettant ainsi aux gouvernements et au secteur privé d'accroître leurs investissements. **L'aide étrangère permet en outre aux pays de consacrer aux secteurs sociaux tels que la santé, l'éducation et la protection sociale des dépenses plus élevées que ce qu'ils pourraient se permettre à eux seuls.** On considère que ces investissements appuyés par des bailleurs ont des effets positifs sur la productivité et la croissance à long terme. Il est en outre fréquent que l'aide étrangère contribue à financer des importations essentielles, sans générer de déficits commerciaux et de la balance des opérations courantes.

8. Banque mondiale. APD nette reçue (% du revenu national brut). <<http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>>.

Les données empiriques disponibles quant à la capacité de l'APD (sous forme de dons ou de prêts) à remplacer les recettes nationales ne sont pas concluantes ; si certains chercheurs ont démontré que les dons, en particulier dans les pays fortement corrompus, remplacent effectivement les ressources nationales, d'autres soulignent la diversité des expériences nationales et des résultats empiriques (Moss et al., 2006). Il est intéressant d'observer que le mode d'assistance semble avoir son importance : les données factuelles indiquent en effet que les prêts ont tendance à renforcer la collecte de recettes nationales, contrairement aux dons (Gupta et al., 2004).

Les chercheurs et les décideurs politiques reconnaissent de plus en plus que le degré d'intégration de l'aide au développement dans les stratégies nationales de développement constitue un facteur essentiel de succès de l'aide. Traditionnellement et encore aujourd'hui, les bailleurs accordent leur aide aux projets proposés plutôt que de l'octroyer directement aux gouvernements. Le grand nombre de bailleurs et de pays concernés constitue souvent une source de problèmes pour les gouvernements.

- Chaque agence de développement bilatérale et multilatérale applique des procédures et des mécanismes différents pour déterminer, planifier, mettre en œuvre, superviser et évaluer ses activités et différentes exigences de présentation de rapports. S'y adapter exige du temps et des ressources de la part des fonctionnaires des pays destinataires.
- Chaque bailleur élabore son programme en fonction de ses propres priorités en matière de politiques, qui s'avèrent parfois contradictoires avec celles d'autres bailleurs ou celles d'autres bailleurs, d'où l'incohérence des réformes de politiques dans lesquelles s'engagent souvent les gouvernements des pays à faibles revenus.
- Les organismes de mise en œuvre adoptent souvent une approche conjointe plus fragmentée en se répartissant les domaines d'interventions indépendamment de l'ampleur ou de la fiabilité de leur assistance, ce qui peut générer un déséquilibre de l'appui fourni aux différents domaines. Un bailleur peut par exemple appuyer le secteur de la santé, tandis qu'un autre fonds intervient dans le domaine de l'éducation. Une situation similaire d'inégalité de l'appui peut survenir lorsque l'aide accordée par les bailleurs repose sur des zones géographiques ou des unités administratives.
- Chaque bailleur suit ses propres procédures de décaissement et cycles de financement, qui peuvent être en décalage avec les cycles budgétaires du pays destinataire. Le manque de fiabilité des décaissements et les retards ou interruptions de versement des fonds compliquent encore davantage la tâche des gouvernements des pays en développement.

Consciente de ces défis et du manque d'efficacité causé par le manque de coordination, l'OCDE a lancé en 2003 une initiative d'harmonisation et d'alignement de l'aide. La communauté des bailleurs a en outre mis au point des procédures novatrices visant à harmoniser l'appui financier destiné aux pays à faibles revenus, comme le GBS (General Budget Support) ou les SWA (Sector Wide Approaches), coordonnées au niveau national et mis en œuvre au moyen des budgets nationaux.

Encadré 12 : Vers des mécanismes intégrés de financement des bailleurs pour l'assistance sociale au Malawi

Au Malawi, la mise en œuvre du Programme national d'aide sociale (NSSP, *National Social Support Programme*) reste fragmentée entre cinq domaines de programmes et des niveaux provinciaux et national peu coordonnés. Si certains programmes sont mieux coordonnés et certains acteurs plus alignés que d'autres, le manque de systématisme entre les structures de présentation de rapports en matière de financement et de programmes entrave les efforts déployés pour évaluer les performances du secteur ou coordonner les activités. Aucun des cinq programmes du NSSP n'est actuellement doté d'une méthode unique et harmonisée de gestion des fonds accordés par les bailleurs, en partie parce qu'ils se caractérisent tous par une gestion variable des risques. En particulier, les conseils de district sont surchargés par les divers mécanismes de financement et les exigences de gestion et de présentation de rapport qui leur sont associés.

Il est largement reconnu parmi les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux que des mesures visant à consolider la coordination des programmes et des financements, mais aussi à réduire les risques fiduciaires, pourraient jeter les bases d'un Fonds d'aide sociale à moyen terme et ainsi contribuer à :

1. l'harmonisation et à l'alignement stratégique des activités avec les politiques publiques ;
2. la prévisibilité des flux de ressources ;
3. la flexibilité de mise en œuvre (dans un cadre convenu) ;
4. la coordination et la réduction conséquente des coûts de transaction.



(suite)

De telles mesures permettraient en outre de consolider la direction du gouvernement grâce à des informations de qualité et à jour sur les activités des programmes et du financement de chaque ministère compétent ; de réduire les tâches de comptabilité financière et de gestion des fonds incombant aux provinces ; et d'inciter à la gestion conjointe des outils essentiels de supervision des programmes.

Selon l'étude de viabilité consacrée à l'instauration d'un fonds d'aide sociale au Malawi, il n'est pas immédiatement faisable de mettre en place un mécanisme de financement, mais l'adoption de mécanismes communs d'audit et de gestion financière pourrait permettre d'harmoniser le financement des différents programmes tout en fournissant aux bailleurs une protection suffisante contre les risques fiduciaires.

En fonction des efforts déployés par le Gouvernement du Malawi pour réduire les risques fiduciaires, les questions suivantes ont été soulevées dans l'étude concernant le moyen ou le long terme :

- Tout fonds doit être inscrit au budget, qu'il soit ou non dans le Trésor, contribuant ainsi à accroître la responsabilité et la responsabilisation du Gouvernement envers les citoyens, mais aussi la prévisibilité des flux de ressources et l'harmonisation des activités des politiques publiques ;
- Il peut s'avérer plus pratique et réaliste 1) de créer initialement le fonds pour quelques programmes solidement coordonnés (réunions régulières comptant un bon nombre de participants, production d'informations utiles et adhésion aux politiques) ; 2) d'employer une méthode de ciblage claire et systématique fondée sur des politiques publiques ; 3) de disposer de systèmes fiables de supervision (fondés dans l'idéal sur des données récentes sur des bénéficiaires identifiants et harmonisées entre les programmes) ; et 4) de compter sur une participation active au Forum de coordination financière et sur des plans de travail et budgets conjoints.
- Il est essentiel de disposer d'une gestion efficace des risques fiduciaires fondée sur des enseignements tirés de fonds communs dans des contextes similaires et d'exemples récents au Malawi. Il est possible d'y parvenir en : a) étendant un modèle existant (au sein de l'un des programmes) ; b) créant un nouveau fonds avec l'aide d'un agent fiduciaire/de supervision externalisé pour assurer la reddition de comptes et le décaissement des fonds ; se servant d'un fonds existant, probablement avec l'aide d'un agent pour les fonds du NSSP.
- Au niveau des provinces, des efforts doivent être déployés par les bailleurs du NSSP pour harmoniser la supervision des financements et des programmes afin d'alléger la charge de la présentation des rapports et d'encourager le développement des capacités.
- Le fonds ne doit pas être hébergé au sein d'un ministère sectoriel chargé d'un seul programme du NSSP. Une telle option ne serait pas viable pour les bailleurs en raison de son risque fiduciaire et serait susceptible de générer des tensions entre les différents ministères compétents.
- Un fonds conjoint pourrait comprendre une contribution de tous les bailleurs afin de maintenir les instruments communs essentiels pour garantir la reddition de comptes, la supervision des programmes et l'allocation raisonnable des fonds.

Source: Gouvernement du Malawi, (2016).

3.5 MOBILISATION DES RESSOURCES POUR AMÉNAGER UNE MARGE BUDGÉTAIRE POUR LA PROTECTION SOCIALE

Comme pour les décisions relatives aux dépenses, il existe des disparités dans la façon dont les gouvernements lèvent des fonds destinés au développement économique et social. De nombreux pays sont parvenus à mobiliser d'importantes ressources destinées à des investissements publics en période de crise financière. En explorant toutes les options possibles pour maximiser la marge budgétaire, ces pays ont généré un cercle vertueux de croissance soutenue générant à son tour des ressources supplémentaires, fournissant ainsi des sources d'inspiration à d'autres pays tombés dans le piège d'une marge budgétaire limitée, de faibles dépenses sociales et d'une croissance économique faible.

Chaque pays est unique, d'où le besoin de mener un minutieux examen des options de marge budgétaire au niveau national et d'explorer les solutions alternatives au moyen d'un dialogue social. La plupart des pays adoptent une combinaison de politiques de marge budgétaires, généralement sélectionnées parmi les huit options suivantes, qui permettent aux gouvernements de générer des ressources supplémentaires pour la protection sociale :

- **La réallocation des dépenses publiques** constitue l'option la plus orthodoxe, qui comprend l'évaluation des allocations budgétaires actuelles via des examens des dépenses publiques (Public Expenditure Reviews, PER) et d'autres types d'analyses budgétaires thématiques, le remplacement des investissements caractérisés par un coût élevé et de faibles impacts par des investissements caractérisés par des effets socio-économiques plus élevés, l'élimination des dépenses inutiles et/ou la lutte contre la corruption.

- La hausse des recettes fiscales constitue la principale méthode obtenue en modifiant différents types d'imposition (par ex. : sur la consommation, les bénéfices des entreprises, les activités financières, les revenus des particuliers, la propriété, les importations ou les exportations, l'extraction de ressources naturelles, etc.) ou en renforçant l'efficacité des méthodes de perception d'impôts et la conformité globale.
- L'expansion de la couverture de la sécurité sociale et la hausse des cotisations constituent une méthode fiable pour financer la protection sociale et aménager une marge budgétaire pour les dépenses sociales dans les systèmes existants de sécurité sociale. Les prestations de protection sociale liées aux cotisations des travailleurs encouragent également la formalisation de l'économie non structurée.
- Exercer une pression en faveur de l'aide et des transferts exige une prise de contact avec des gouvernements ou organisations internationales donateurs afin de stimuler les transferts Nord-Sud ou Sud-Sud.
- La suppression des flux financiers illicites : chaque année, d'immenses volumes de ressources estimés à dix fois l'aide reçue sortent illégalement des pays en développement, c'est pourquoi les décideurs politiques doivent lutter contre le blanchiment d'argent, la corruption, l'évasion fiscale, la sous-évaluation des marchandises commerciales et d'autres formes de délinquance financière, qui sont illégales et privent les gouvernements des recettes dont ils ont besoin pour assurer leur développement économique et social.
- Le recours aux réserves en devise des banques centrales revient à puiser dans l'épargne budgétaire et d'autres recettes publiques stockées dans des fonds spéciaux, comme les fonds souverains, et/ou dans les réserves en devises excédentaires de la banque centrale pour financer le développement national et régional.
- L'emprunt ou la restructuration de la dette existante consiste à explorer activement les options peu coûteuses d'emprunt auprès d'entités nationales ou étrangères, notamment à des conditions avantageuses, après avoir minutieusement évalué la viabilité de la dette. Dans les pays lourdement endettés, la restructuration de la dette existante peut être envisageable et justifiable lorsque la légitimité de sa dette est discutable et/ou son coût d'opportunité menace sérieusement de dégrader sa situation sociale.
- L'adoption d'un cadre macroéconomique plus favorable passe par l'autorisation d'un taux de déficit budgétaire et d'inflation plus élevé, sans pour autant porter préjudice à la stabilité macroéconomique.

3.5.1 Redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques

Repenser la façon dont les budgets sont alloués aux différents secteurs constitue une possible stratégie d'augmentation des dépenses sociales. La réévaluation des priorités en matière de dépenses publiques est généralement une méthode **controversée et donc difficile**. Pour qu'elle fonctionne, elle doit recueillir **une forte volonté politique et se concentrer sur la viabilité**. La réticence suscitée par la restructuration découle naturellement de l'absence de ressources supplémentaires disponibles : d'autres secteurs ou sous-secteurs doivent donc faire l'objet de réductions budgétaires pour permettre une hausse des investissements sociaux, mais ces secteurs concentrent souvent d'importants intérêts nationaux. En d'autres termes, cette approche suppose que le budget global est fixe et que tout changement apporté à sa structure doit se plier aux règles d'un jeu à somme nulle.

Dans la littérature consacrée à l'opinion publique et aux finances publiques, on peut lire que différents groupes d'intérêts extérieurs au gouvernement rivalisent pour influencer les politiques publiques et les allocations budgétaires (par ex. : Buchanan et Musgrave 1999). Très souvent, dans les pays développés comme dans les pays en développement, le débat est manipulé par **des intérêts et/ou des positionnements idéologiques** (par ex. : considérer que les dépenses sociales génèrent des déficits ingérables, pour ne pas citer les dépenses militaires ou d'autres dépenses non productives bien plus considérables). Différentes études ont souligné le risque pour que les postes budgétaires favorables aux pauvres soient les plus affectés par les processus d'assainissement budgétaire et d'ajustement budgétaire (par ex. : Cornia et al. 1987, Hicks 1991, OIT 2014, Ortiz et Cummins 2013, Ravallion 2002, 2004 et 2006).

Il existe toutefois des façons de privilégier les dépenses sociales, même dans un contexte de contraction budgétaire. La redéfinition des priorités exige avant tout que les gouvernements se soient fixé des priorités budgétaires. Le défi politique et technique consistant à identifier les secteurs/sous-secteurs susceptibles d'être réduits pour aménager une marge budgétaire peut être relevé si un accord politique est atteint sur les stratégies suivantes (voir Ortiz 2008a, Scholz et al 2000, pour de plus amples détails) :

- Redéfinir les priorités en procédant à une révision des dépenses publiques et des budgets sociaux : il existe des méthodes bien développées de gestion des finances publiques fournissant des preuves et des fondements à la prise de décisions d'intérêt public en indiquant les effets des allocations budgétaires actuelles.

- Remplacer les investissements coûteux et peu efficaces : de nouveaux investissements publics peuvent être réexaminés. Les effets sociaux de nombreux grands projets d'infrastructures ou les projets de sauvetage de systèmes bancaires s'avèrent par exemple souvent limités, bien qu'ils exigent de considérables volumes de ressources publiques. Les postes budgétaires caractérisés par d'importants coûts récurrents et de faibles effets doivent également être reconsidérés ; le Costa Rica et la Thaïlande ont par exemple réduit leurs dépenses militaires pour financer les investissements dont ils avaient besoin. Le dialogue social faisant intervenir des acteurs pertinents et des débats publics constitue par exemple un outil stratégique pour remplacer des interventions coûteuses et peu efficaces, contribuant ainsi à minimiser l'éventuelle influence de puissants groupes de pression sur l'élaboration des politiques publiques.
- Supprimer les dépenses inefficaces : liée au point précédent, une analyse plus approfondie des investissements sectoriels s'avère nécessaire pour supprimer les dépenses inefficaces. Le rapport global coût-efficacité d'un programme précis doit faire l'objet d'une évaluation impartiale sous l'angle de différents facteurs, tels que : 1) la couverture (bénéficiaires et prestations) ; 2) le coût total (en pourcentage du PIB, des dépenses publiques et des dépenses sectorielles) ; 3) les coûts administratifs (en pourcentage des coûts totaux et par rapport aux autres programmes) ; les avantages sociaux à long terme et les retombées positives) ; et 5) les coûts d'opportunités (comparaison de la politique/du programme à des options alternatives).
- Lutter contre la corruption, qui peut également constituer une source significative de marge budgétaire pour le développement socio-économique, estimé à plus de 5 pour cent du PIB (2 600 milliards de dollars). L'Union africaine estime que 25 pour cent du PIB des pays africains (148 milliards de dollars) disparaissent chaque année dans la corruption. Renforcer la transparence et les pratiques de bonne gouvernance et lutter contre les flux financiers illicites (voir section suivante) peut accroître la disponibilité des ressources pour le développement économique et social

Si la stratégie la plus courante consiste à réduire l'inefficacité puisqu'elle permet d'éviter les tensions politiques, les réformes des dépenses prennent toutefois du temps pour porter leurs fruits et sont peu susceptibles de générer des ressources immédiatement disponibles et significatives. La redéfinition des priorités des dépenses publiques peut constituer un bon point de départ pour élargir la marge budgétaire, mais d'autres options peuvent également être envisagées.

Encadré 13 : La Thaïlande : réallocation des dépenses militaires à la protection sociale universelle

La crise financière asiatique de 1997 a durement frappé l'économie et la société thaïlandaises. Avec l'appui de la Constitution de 1997, l'appel de la société civile à reconsidérer les politiques sociales négligées a poussé le Gouvernement à adopter en 2001 le Régime de soins de santé universels. Près d'un tiers des habitants était alors exclu de la couverture santé ; la plupart d'entre eux appartenaient au secteur de l'agriculture informelle et ne percevaient pas de revenu direct. Les programmes contributifs ne permettaient donc pas à eux seuls d'atteindre une couverture universelle et un appui budgétaire s'avérait nécessaire. La plupart des améliorations du système de santé publique ont été financées par une réduction des dépenses allouées à la défense (qui sont passées de 25 à 15 pour cent des dépenses totales entre les années 1970 et les années 2000) et une baisse des paiements au titre du service de la dette. Le Gouvernement a intégré le Régime de soins de santé universels dans un plus large plan de stimulation budgétaire et d'autres mesures ont accru le pouvoir d'achat des habitants, plus enclins à consommer, en créant notamment une Banque populaire, un moratoire de la dette pour les agriculteurs et un fonds de village.

Source : Duran-Valverde et Pacheco (2012).

Encadré 14 : Égypte : réexaminer les priorités budgétaires depuis l'Unité de justice économique du ministère des Finances

Après le Printemps arabe, une Unité de justice économique a été créée au sein du ministère des Finances, sous l'égide du vice-ministre des Finances. La mission de cette unité consiste à appliquer une politique budgétaire équitable. Cette unité est chargée d'examiner les priorités budgétaires en respectant trois principaux moraux (participation, distribution et redistribution) équilibrés avec les « 4E » (économie, efficacité, efficience et équité). L'une des principales mesures prises à la suite du Printemps arabe est l'adoption du salaire minimum pour les fonctionnaires du Gouvernement, dont 10 pour cent sont estimés pauvres. L'évasion fiscale est considérée comme une source majeure d'injustice sociale en Égypte et l'Unité de justice économique plaide pour une hausse de l'imposition assortie d'une amélioration des services publics pour que les contribuables perçoivent un retour sur investissement matérialisé par le recours aux services ainsi proposés. La justice sociale ne consiste pas exclusivement à aider les pauvres, mais aussi à fournir des services universels et de qualité à tous, y compris aux classes moyennes dont les revenus sont faibles dans un pays comme l'Égypte.

Source : Université américaine du Caire 2014 et ministère égyptien des Finances.

3.5.2 Hausse des recettes fiscales

La hausse de la conformité fiscale et/ou la hausse des taux d'imposition constituent des stratégies envisageables pour mobiliser des ressources publiques supplémentaires sans nécessairement sacrifier d'autres dépenses prioritaires. La création de nouvelles taxes ne permet toutefois d'accroître les recettes publiques que lorsqu'elles sont bien conçues et appliquées.

Il est de moins en moins fréquent d'observer une hausse de l'imposition progressive des plus hauts revenus les pour financer des investissements sociaux et favorables aux pauvres. La pression exercée par les processus de mondialisation et par les politiques de libéralisation a poussé de nombreux pays à proposer des allègements d'impôts et des subventions destinées à attirer des capitaux étrangers, mais aussi à réduire les impôts sur le revenu appliqués aux groupes et entreprises les plus aisés pour stimuler encore davantage les investissements nationaux. Les recettes de nombreux gouvernements dépendent donc trop des taxes sur la valeur ajoutée (TVA), qui pèsent en général plus lourdement sur les pauvres, car ces derniers consacrent une plus grande part de leurs revenus à des biens et des services de base qui n'en sont pas exonérés. Face à ce constat, il s'avère donc impératif de placer la redistribution au cœur des débats consacrés aux politiques fiscales, quels que soient les groupes de revenus, les régions, etc.

Les pays développés comme les pays en développement déploient actuellement des efforts pour combler leurs lacunes, développer leurs capacités de collecte et élargir leur base d'imposition, notamment en luttant contre l'évasion fiscale des entreprises, source d'un manque à gagner annuel estimé à 189 milliards de dollars pour l'ensemble des pays en développement (Christian Aid 2008).

La hausse de l'imposition des entreprises constitue une autre stratégie envisageable pour augmenter les recettes fiscales. Les pays en développement de toutes les régions (à l'exception de l'Amérique latine) ont réduit leurs taux d'imposition commerciale entre 2005 et 2014. La baisse de l'imposition des entreprises et la baisse des coûts de licences et frais connexes visaient à encourager la prise de risque et la génération de nouvelles activités économiques de la part des entreprises. Le compromis susceptible d'être ainsi atteint doit toutefois être soigneusement équilibré pour garantir que les gains des activités commerciales à court terme ne se fassent pas au détriment d'investissements essentiels en matière de développement humain et économique.

Différents régimes fiscaux du secteur financier peuvent générer d'autres flux de recettes susceptibles de renforcer les investissements sociaux, à condition que leur impact sur le développement du secteur financier fasse l'objet d'une soigneuse évaluation. De nombreux pays envisagent de créer des impôts spéciaux sur les profits et la rémunération des institutions financières. L'Argentine a par exemple adopté une taxe de 0,6 pour cent sur l'achat et la vente d'actions et d'obligations, qui a représenté en 2009 plus de 10 pour cent des recettes fiscales totales du Gouvernement central (Beitler 2010).

Au niveau international, il a été estimé que l'application d'une taxe de 0,005 pour cent sur les opérations de change pouvait rapporter jusqu'à 33 milliards de dollars par an pour l'aide aux pays en développement. Appliquée plus largement pour couvrir l'ensemble des transactions financières mondiales, une taxe de 0,01 pour cent pourrait rapporter plus de mille milliards de dollars par an (Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement 2010).

Pour accroître la marge budgétaire, les gouvernements peuvent revoir le taux d'imposition des entreprises, mais également prendre des mesures concertées pour minimiser l'évasion fiscale et/ou éviter l'évasion fiscale agressive des grandes entreprises.

Encadré 15 : Brésil : un impôt sur les transactions financières pour financer les secteurs de la santé publique et de la protection sociale

La taxe CPMF (*Contribuição Provisória por Movimentação Financeira*) a été prélevée entre 1997 et 2007 au Brésil. Cette contribution consistait en une déduction opérée sur les comptes tenus par les institutions financières. La valeur maximale du quota de CPMF atteignait 0,38 pour cent de la valeur des transactions financières. À des fins de comptabilité et parce que le CPMF a principalement été conçu pour financer les dépenses de protection sociale, ce mécanisme a été classé dans la catégorie de « contribution sociale ». Pendant la période d'application de cette taxe, 42 pour cent des recettes collectées ont été réinjectées dans le système public unifié de santé, à hauteur de 21 pour cent pour l'assurance sociale, 21 pour cent pour le programme Bolsa Família et 16 pour cent pour d'autres aides sociales. En 2007, les recettes totales générées par le CPMF s'élevaient à 1,4 pour cent du PIB, assez pour couvrir le coût total du programme Bolsa Família et d'autres programmes de protection sociale non contributive. Si la pression du secteur financier a conduit à son abrogation en 2007, une taxe sur les transactions financières bien plus élevée (6 pour cent) a toutefois été réinstaurée pour contribuer à réduire la liquidité des marchés internationaux et la vitesse des flux entrants et sortants qui entravaient le développement du pays. À son tour, cette taxe a été abrogée en 2013, après avoir généré de considérables ressources utilisées par le Gouvernement brésilien pour mettre en œuvre des politiques sociales. Inspirée par cet épisode, la société civile appelle actuellement à adopter une taxe sur les transactions financières comme mesure de justice sociale.

Source: Duran-Valverde et Pacheco (2012).

3.5.3 Impôts sur l'extraction des ressources naturelles

Les pays en développement dont les recettes dépendent principalement des ressources naturelles non renouvelables doivent s'interroger sur la façon de redistribuer efficacement et équitablement les revenus qu'ils tirent de ces ressources sous la forme d'initiative de développement économique et social. Les ressources naturelles comportent également des externalités économiques et sociales, comme leurs effets sur les communautés locales, susceptibles de constituer des subventions pour les sociétés d'extraction et de fausser le véritable coût du développement si elles ne sont pas correctement prises en mains.

Si l'approche adoptée par la Norvège pour taxer les profits du secteur pétrolier et en administrer les recettes dans le Fonds pétrolier (le *Government Pension Fund Global*) constitue probablement le cas le plus connu, les pays en développement ont également imaginé des méthodes novatrices leur permettant de canaliser les flux de recettes tirées des ressources naturelles vers le développement social. Le Gouvernement péruvien a par exemple récemment décidé d'augmenter les taxes prélevées sur le secteur minier et d'investir les fonds ainsi dégagés dans des programmes de santé et d'éducation, conscient de la possibilité pour que leur montant varie considérablement d'une année sur l'autre sous l'effet de la variation des prix des minerais, des coûts d'exploitation et du niveau de production. **La Mongolie finance quant à elle une aide universelle à l'enfant fondée sur les droits au moyen des taxes prélevées sur ses exportations de cuivre.** Lorsque la baisse de la demande a fait chuter le cours du cuivre en 2009, les institutions financières internationales ont conseillé au pays de cibler son aide universelle à l'enfant ; le refus opposé par le Gouvernement s'est avéré judicieux, dans la mesure où le cours du cuivre a remonté en 2010-2011.

Conscients de la nature volatile du prix des matières premières, certains gouvernements ont créé des « fonds de stabilisation » fondés sur des taxes exceptionnelles. Au lieu d'allouer ces recettes à des programmes sociaux ou autres, les gouvernements ont accumulé ces fonds pour régulariser les revenus et les dépenses, faisant fructifier leur épargne en prévision de période de baisse des exportations des matières premières et garantissant ainsi la constance des investissements dans le développement économique et social. Le Fonds de stabilisation du cuivre au Chili, le Fonds de stabilisation du pétrole en Iran et le Fonds de stabilisation des ressources minières de la Papouasie-Nouvelle-Guinée constituent d'autres exemples analogues. Pendant la récente crise économique, plusieurs pays ont puisé dans cette épargne pour financer des mesures de stimulation et élargir la protection sociale.

Dans de nombreux pays, c'est toutefois le secteur privé qui domine l'exploitation des ressources naturelles. Dans ces cas de figure, **l'État bénéficie indirectement des recettes générées, dans la mesure où il en reçoit une partie par l'intermédiaire des impôts**, comme : 1) l'imposition fondée sur la production (redevances par unité ou ad valorem, taxes sur les ventes, droits d'exportation ou d'importation, TVA, impôts sur les salaires, etc.) ; 2) l'imposition fondée sur les bénéfices (impôts sur le revenu des entreprises, impôts sur la rente des ressources naturelles, taxes exceptionnelles, impôts sur les dividendes, redevances sur les bénéfices, etc.) ; et 3) taxes environnementales destinées à compenser les externalités environnementales négatives provoquées par les activités des sociétés d'extraction.

Encadré 16 : Financer la protection sociale grâce aux ressources naturelles

Compte tenu du temps nécessaire pour obtenir une réallocation de fonds publics à de nouvelles politiques d'une année sur l'autre, les recettes tirées de ressources naturelles récemment découvertes constituent une excellente occasion d'amplifier les interventions de protection sociale. Dans une récente étude du FMI, Deléchat, C. et al. (2015) concluent qu'il est possible dans deux pays de leur échantillon (le Libéria et la Sierra Leone) d'employer les recettes tirées de nouvelles ressources naturelles pour amplifier les filets sociaux.

La pérennité des systèmes d'assistance sociale exige toutefois des engagements politiques à long terme sur lesquels les gouvernements peuvent très difficilement revenir (voir plus bas), mais également une marge budgétaire constante pour les années à venir.

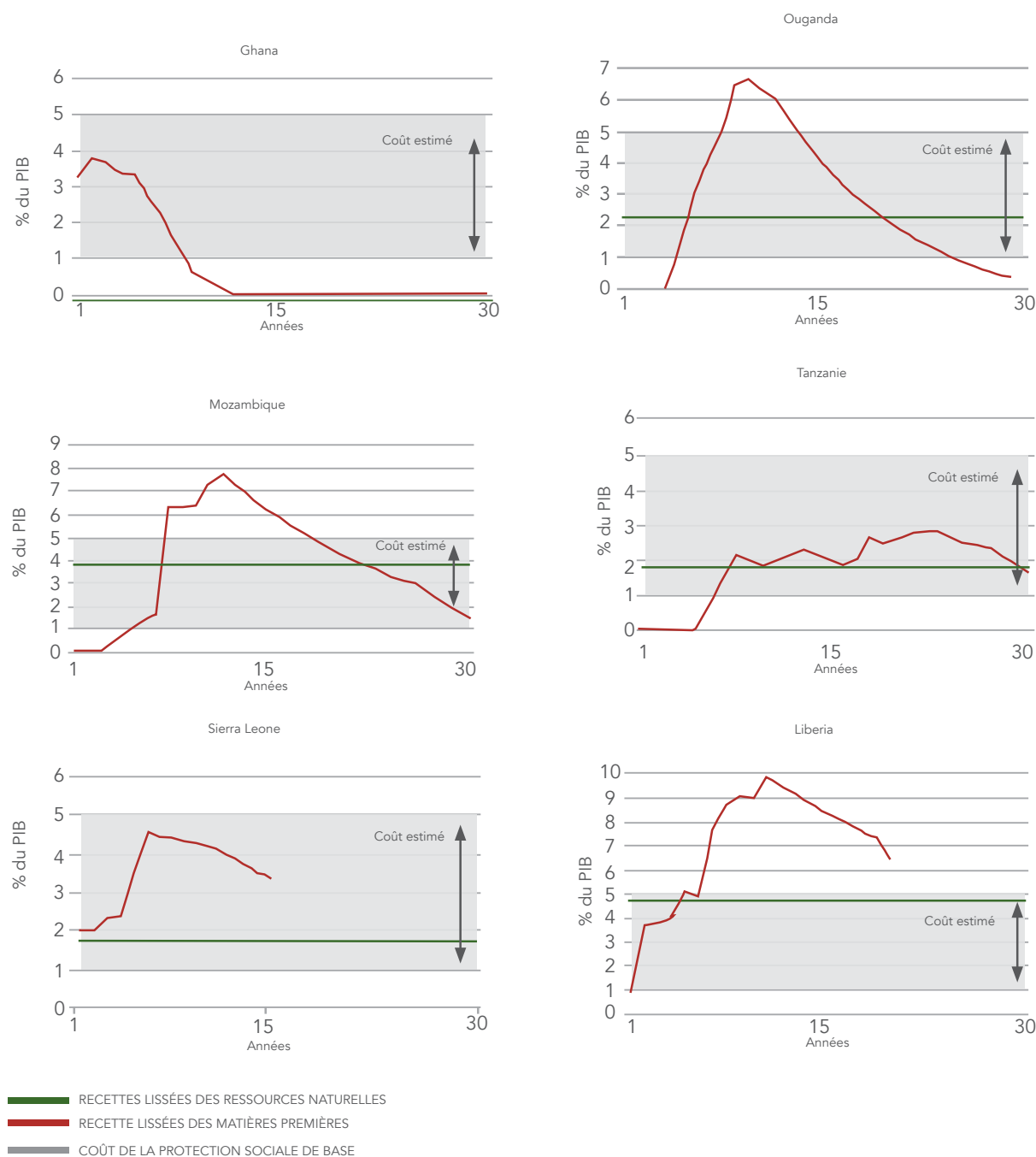
Pour financer leur système social au moyen des recettes tirées de leurs ressources naturelles, les pays devront évidemment s'assurer l'entrée d'un flux stable de recettes année après année. Une solide gestion macroéconomique devra être mise en place pour traiter la courbe en cloche des recettes et les fluctuations des prix à court terme.

Des estimations récemment calculées pour différents pays d'Afrique subsaharienne indiquent que les recettes tirées des nouvelles ressources naturelles (lissées sur 30 ans) devraient baisser pour atteindre la même fourchette que le coût d'un régime de protection sociale de base, dans les environs de 1 à 5 pour cent du PIB (voir Graphique ci-dessous). Il serait donc réaliste d'employer l'ensemble de ces recettes pour financer la protection sociale. Les gouvernements doivent par ailleurs comprendre qu'il est politiquement difficile de revenir sur des régimes de protection sociale déjà en place lorsque les fonds viennent à manquer. Il est toutefois possible d'employer les recettes lissées pour couvrir les coûts d'amplification, voire des coûts récurrents, tout en recherchant de nouvelles sources de financement.



(suite)

Graphique 15 : Comparaison des recettes tirées des ressources naturelles aux régimes d'assistance sociale de base



Source: Barca et. al (2015), *How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection*, Flagship Report for the Gates Foundation (Disponible à l'adresse : www.NaturalResourcesForHumanDev.org).

Tableau 7 : autres taxes

IMPÔTS SUR LA PROPRIÉTÉ ET DROITS DE SUCCESSION	Dans de nombreux pays en développement, la hausse des impôts sur la propriété peut générer une solide source de financement pour les gouvernements locaux. En Thaïlande, une taxe de 2,5 pour cent sur la propriété peut par exemple couvrir l'ensemble des dépenses publiques locales (Hall 2010:41). Des campagnes en faveur d'impôts fonciers sont récemment apparues dans de nombreux pays en développement. En Lettonie, un groupe d'économistes et d'autres militants plaident par exemple pour l'introduction d'un impôt foncier pour éviter une réduction drastique des dépenses publiques (Strazds 2010) ; des débats similaires sont actuellement en cours dans différents pays d'Afrique australe.
IMPÔTS SUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES, LES HÔTELS ET LE TOURISME	De nombreux pays en développement ont récemment augmenté les impôts prélevés sur la vente de billets d'avion. Comme le démontre un récent rapport national du FMI, il s'agit de la mesure la plus courante dans les petits états insulaires tels qu'Antigua-et-Barbuda et les Maldives, mais aussi dans des destinations touristiques émergentes telles que Doubaï, le Ghana et le Libéria, qui a augmenté de 3 pour cent ses taxes sur les compagnies aériennes pendant l'exercice fiscal de 2012. Plusieurs pays ont par ailleurs mis en place une taxe de solidarité sur les billets d'avion facturée à tous les passagers décollant de leurs aéroports nationaux.
IMPÔTS SUR LE TRANSPORT INTERNATIONAL	L'imposition des émissions de combustibles peut générer entre 2 et 19 milliards de dollars par an pour le transport maritime et de 1 à 6 milliard(s) par an pour le transport aérien (Institute for Policy Studies 2011).
IMPÔTS PRÉALABLEMENT ALLOUÉS AUX PROGRAMMES SOCIAUX	Le Ghana a également jeté des passerelles entre ses taxes et ses services publics : 2,5 pour cent de la TVA y sont alloués à l'éducation, 2,5 autres pour cent de la TVA y sont alloués à l'assurance santé et 20 pour cent des taxes sur les services de communication y sont alloués à un régime national pour l'emploi des jeunes (Hall 2010:40-41).
IMPÔTS SUR LES ENVOIS DE FONDS	Les envois de fonds font respectivement l'objet d'une taxe de 0,004 et de 0,1 pour cent en Colombie et au Pérou, d'une TVA de 12 pour cent en Équateur et d'un impôt sur le revenu en Géorgie, tandis que les banques philippines déduisent des impôts des intérêts gagnés sur ce type de fonds déposés sur leurs comptes (de Luna Martinez 2006). Un vaste corpus de littérature indique toutefois que la baisse des coûts de transaction et même la subvention des envois de fonds peuvent bénéficier davantage à la société que l'imposition des entrées de flux financiers et leur allocation à des fins de développement. Les pays en développement doivent envisager d'autres façons de créer une marge fiscale avant de recourir à l'imposition des envois de fonds.
TAXES SUR LE CARBONE	Imposer des frais sur l'émission de chaque tonne de CO2 peut permettre de dégager jusqu'à 10 milliards de dollars par an pour le financement du développement (Institute for Policy Studies 2011).
IMPÔTS SUR LE COMMERCE DES ARMES	Instaurer une taxe de 10 pour cent sur le commerce international des armes peut permettre de dégager jusqu'à 5 milliards de dollars par an pour le financement du développement (OMS 2009b).
LOTÉRIE NATIONALE	Les loteries nationales génèrent des milliards de dollars chaque année, par ex. : China Welfare lottery (Chine), Lottomatica (Italie), Caixa Econômica Federal (Brésil), National Lottery Authority (Ghana), Lotería Nacional para la Asistencia Pública (Mexique), La Marocaine des Jeux (Maroc), Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE, Espagne).
DROITS D'IMPORTATION/EXPORTATION	Dans les pays dont l'exportation de matières premières est en plein essor, la marge budgétaire peut être amplifiée par la création de droits d'exportation. Pour en accroître le potentiel général, une taxe de 2-5 pour cent sur les exportations de pétrole des neuf principaux pays en développement exportateurs de pétrole aurait pu générer en 2016 entre 10 et 26 milliards de recettes supplémentaires pour appuyer les investissements économiques et sociaux.

Source: Ortiz et al (2015).

3.5.4 Lutte contre les flux financiers illicites

Outre l'imposition des flux financiers légaux, la réduction des flux financiers illicites (FFI) pourrait également dégager des ressources supplémentaires pour des investissements économiques et sociaux essentiels dans de nombreux pays en développement. Les FFI se composent de capitaux illégalement gagnés, transférés ou employés et englobent notamment des biens dont le prix a été sous-évalué pour éviter des droits de douane élevés, des fonds envoyés sur des comptes étrangers pour échapper aux impôts sur le revenu et des mouvements d'argent liquide non déclarés. On estime à près de mille milliards de dollars le montant des FFI ayant quitté les pays en 2012, principalement sous la forme de sous-évaluation des prix commerciaux, pour terminer dans des pays développés dans près de deux tiers des cas (Kar et al. 2010).

On estime que dans 30 pays en développement, le montant annuel des flux de capitaux illicites sortants dépasse la valeur du PIB national, un chiffre qui donne le vertige. Depuis 2012, les FFI représentent en outre près de dix fois l'aide totale reçue par les pays en développement, ce qui reviendrait concrètement à donner sept dollars à des pays riches via des flux illicites pour chaque dollar reçu par les pays en développement sous forme d'APD.

L'évasion fiscale, le blanchiment d'argent, la corruption, la sous-évaluation des marchandises commerciales et d'autres délits financiers sont illégaux et privent les gouvernements des recettes dont ils ont besoin pour financer leur développement économique et social. Pour limiter les FFI, les décideurs politiques peuvent se concentrer sur quatre domaines généraux :

- **La réduction de la sous-évaluation des marchandises commerciales** peut passer par la consolidation des institutions légales et la lutte contre la corruption, tout en habilitant les autorités de réglementation à superviser le système financier, les autorités douanières, les entreprises nationales et multinationales et la perception des impôts directs et indirects. L'objectif concret consiste ici à s'assurer que les douaniers soient effectivement en mesure de comparer le prix déclaré des marchandises échangées aux prix de référence internationaux.
- **La réduction de la corruption dans les contrats publics** : les politiques doivent s'efforcer d'accroître la transparence et la responsabilisation des processus de recrutement, conformément aux meilleures pratiques internationales.
- **La réduction de l'évasion fiscale** : au niveau national, les efforts doivent chercher à élargir la base de l'imposition et à maximiser la conformité tout en réduisant les taxes indirectes ; au niveau international, il convient d'atteindre un consensus pour lutter contre les paradis fiscaux et promouvoir une coopération fiscale mondiale (voir le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et Kar 2011 pour un débat détaillé autour des options de politiques envisageables).

Encadré 17 : Lutter contre les flux financiers illégaux

Parmi les principaux problèmes auxquels se heurte la lutte contre les FFI aux niveaux national et régional figurent notamment :

- L'absence de cadres réglementaires adéquats ;
- Le manque d'information et d'infrastructures de télécommunication, de transport et autre ;
- Le manque de financement adéquat et la dépendance à une aide étrangère imprévisible ;
- L'insuffisance des capacités techniques et humaines pour lutter contre les actions criminelles sophistiquées perpétrées par des entreprises et des individus ;
- La corruption de hauts fonctionnaires exerçant à différents niveaux de gouvernance ;
- L'impression des citoyens de pays riches en ressources naturelles que tous peuvent se servir gratuitement s'ils en ont l'occasion.

Source: <http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf>.

3.6 DÉPENSES PUBLIQUES, DÉFICIT ET DETTE PUBLIQUE

3.6.1 Emprunts et restructuration de la dette

Un solide cadre de politiques macroéconomiques repose notamment sur une solide gestion de la dette. Des études ont démontré qu'une dette élevée ou même une crise de la dette pouvaient entraîner une perte d'accès au marché des capitaux, une interférence de l'intermédiation financière et une détérioration des activités économiques. **Les pays en mesure de contracter des emprunts supplémentaires disposent toutefois d'une autre source pour financer leurs investissements économiques et sociaux.** Les pays accablés par un niveau très élevé de dette souveraine peuvent également bénéficier d'une restructuration passant par une renégociation de leur dette, un allègement/une remise de dette, un échange/une conversion ou une répudiation de leur dette, en particulier lorsque la légitimité de leur dette est discutable et/ou son coût d'opportunité menace sérieusement de dégrader sa situation sociale.

Les banques et fonds de développement et les bailleurs bilatéraux peuvent accorder des prêts à des taux d'intérêt commerciaux ou concessionnels. Si la dette est perçue comme une option stratégique pour stimuler les dépenses sociales et économiques, les prêts concessionnels constituent une bien meilleure option que les prêts assortis de taux d'intérêts commerciaux, dans la mesure où ils s'assortissent de conditions favorables aux pays en développement. L'Association internationale de développement de la Banque mondiale accorde par exemple aux pays les plus pauvres des emprunts sans intérêts assortis de longues périodes de grâce (en général de dix ans) et de délais de remboursement de 35 à 40 ans. Des emprunts concessionnels sont généralement disponibles auprès de banques régionales de développement (par ex. : banques de développement africaine, asiatique, interaméricaine ou islamique), de fonds spécialisés (par ex. : le Fonds de l'OPEP pour le développement international ou le Fonds arabe pour le développement économique et social) et de pays bailleurs.

Les obligations souveraines constituent une autre option d'emprunt reposant sur le marché et généralement moins onéreux que les prêts commerciaux accordés par des banques au prix du marché. La Zambie et le Ghana ont par exemple récolté 750 millions de dollars en émettant chacun un euro-obligation en 2012 et 2013, respectivement ; les plus de 11 milliards de dollars d'ordres reçus par celle de la Zambie témoignent de la forte demande des marchés de capitaux internationaux en dette publique de pays en développement. Outre les obligations nationales, les obligations municipales ou sous-nationales constituent une autre voie possible pour les gouvernements et sont généralement émises à des fins précises, telles que le développement du milieu urbain ou des systèmes d'éducation, d'accès à l'eau ou de transport (Ortiz 2008b).

Tableau 8 : Viabilité de la dette

QUAND LA DETTE PUBLIQUE CESSE-T-ELLE D'ÊTRE VIABLE ?	QUELS PAYS ONT UNE MARGE D'EMPRUNT ?
Selon le FMI (2010b), les pays en développement ne devraient pas dépasser un plafond correspondant à 40 pour cent de la dette à long terme par rapport au PIB pour garantir leur viabilité budgétaire et leur stabilité macroéconomique. D'autres proposent un seuil plus élevé (par ex.: 60 pour cent selon Reinhart et Rogoff 2010) et d'autres encore considèrent qu'un rapport optimal dette/PIB est arbitraire, étant donné que la dette publique peut s'avérer bénéfique sur le long terme si les intérêts sont inférieurs à la hausse annuelle du PIB nominal (voir CNUCED, chapitre 3).	Pour déterminer la viabilité d'alourdir la dette publique d'un pays donné, il importe d'effectuer une analyse complète et dynamique. Le FMI et la Banque mondiale ont mis au point un cadre d'évaluation de la viabilité de la dette, qui présente toutefois la limite suivante : les projections de croissance du PIB ne tiennent compte que des retours sur investissement du capital physique (routes, aéroports, etc.) et pas des retours sur investissement du capital humain ou social (dépenses d'éducation primaire/secondaire, de santé ou de protection sociale), pourtant essentiel pour maintenir la croissance à long terme.

Source : tableau élaboré par les auteurs.

La restructuration de la dette consiste à réduire le niveau actuel de la dette ou du service de la dette. Si certains pays en développement peuvent encore emprunter, la plupart d'entre eux sont déjà endettés. Sept ans après la crise financière mondiale, les déséquilibres économiques continuent en outre de stimuler les dettes extérieures et d'exacerber la vulnérabilité des économies en développement (Aykuz 2014 et Ellmers et Hulova 2013). La restructuration de la dette constitue une stratégie de plus en plus courante pour alléger la pression budgétaire pesant sur certains pays, en particulier sur les pays accablés par une dette souveraine exorbitante. Lorsque les paiements liés à la dette souveraine menacent les dépenses sociales essentielles, il s'avère urgent d'explorer les options disponibles auprès des créanciers.

MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA PROTECTION SOCIALE

Il existe en pratique cinq principales options de restructuration de la dette souveraine : 1) la renégociation de la dette, 2) l'allègement/la remise de dette, 3) l'échange/la conversion de la dette, 4) la répudiation de la dette et 5) le défaut de paiement.

3.6.2 Un cadre macroéconomique plus favorable

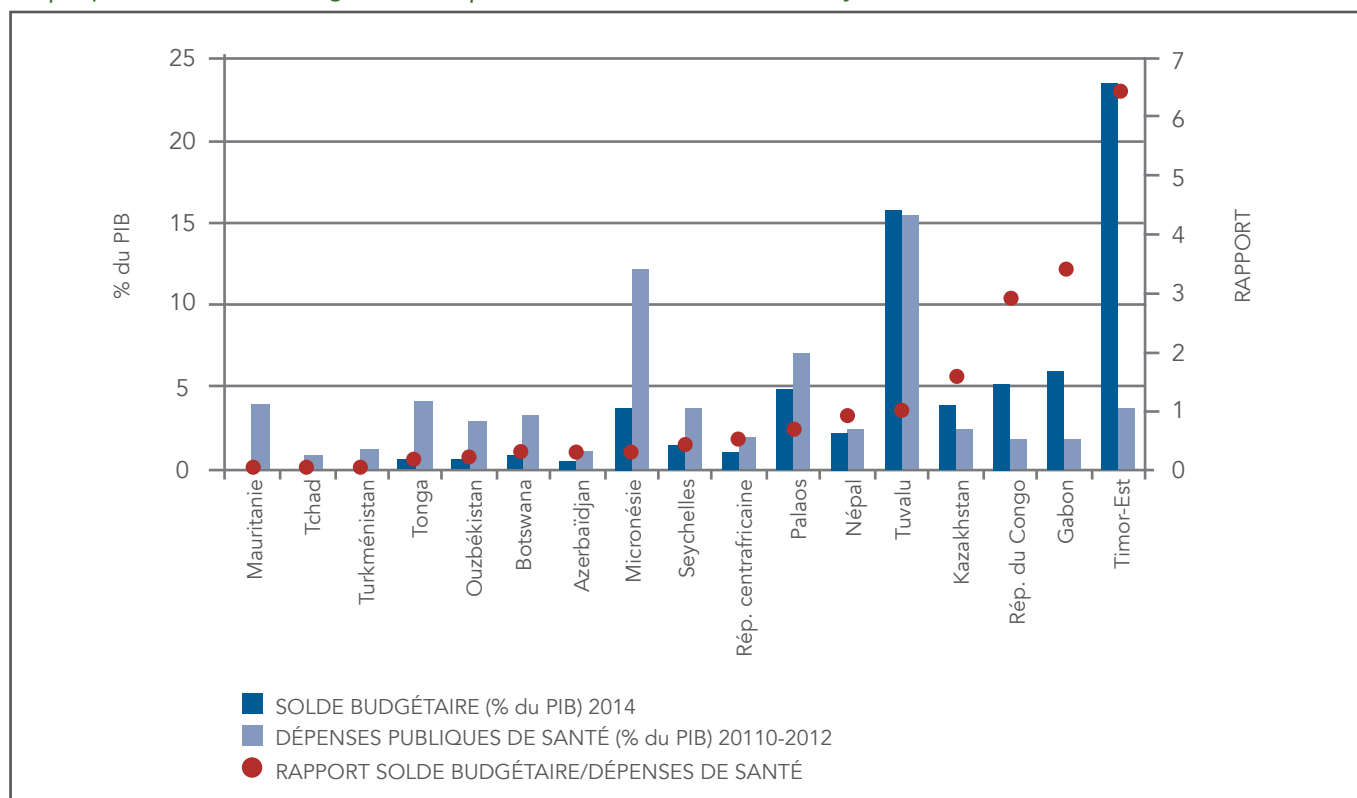
Les politiques macroéconomiques poursuivent divers objectifs : appuyer la croissance, stabiliser les prix ou contrôler l'inflation, lisser les cycles économiques, réduire le chômage et la pauvreté et promouvoir l'équité. Au cours des dernières décennies, les cadres macroéconomiques ont clairement mis l'accent sur les mesures de stabilisation à court terme tels que le contrôle de l'inflation et du déficit budgétaire, dans le cadre de plus vastes efforts d'intégration sur les marchés mondiaux et d'attraction des investissements. Si ces objectifs macroéconomiques ne s'avèrent pas nécessairement problématiques en eux-mêmes, **ils menacent de plus en plus de reléguer au second plan et de négliger d'autres objectifs (par ex. : croissance génératrice d'emploi ou développement social) dans de nombreux pays en développement.**

À mesure que les chocs provoqués par la crise économique mondiale se sont déployés et intensifiés, l'appui s'est déplacé de cadres macroéconomiques étroits et restrictifs vers des cadres plus favorables, ce qui signifie en pratique que des conditions propices à une plus grande marge de manœuvre en matière de prise de décision et de ressources pourraient être mises en place au moyen des politiques budgétaires et monétaires, décrites plus bas.

L'expansion des dépenses publiques pour influencer l'économie constitue le premier vecteur permettant d'obtenir un cadre macroéconomique plus favorable. Dans le cadre des réponses apportées à la crise, le besoin d'assouplir les contraintes budgétaires et de permettre d'accroître le déficit, notamment pour appuyer les investissements sociaux, a fait l'objet d'une reconnaissance croissante (FMI 2009). Ce faisant, une plus grande quantité de ressources peut être allouée au traitement des conséquences de la crise et à la promotion d'une croissance économique génératrice d'emploi.

Si de nombreux pays se caractérisent déjà par des budgets déficitaires, d'autres devraient au contraire présenter un budget excédentaire en 2014. Dans leur cas, **l'allocation de fonds excédentaires à la protection sociale pourrait générer d'extraordinaires gains sociaux.** Le Graphique 16 ci-dessous fournit un exemple tiré du secteur de la santé : dans 17 pays en développement qui devaient enregistrer un solde budgétaire positif en 2014, les fonds budgétaires excédentaires permettaient en moyenne de doubler les niveaux de dépenses de santé.

Graphique 16 : Excédent budgétaire et dépenses de santé, 2014 (valeurs moyennes)



Cette analyse illustre l'influence potentielle du déficit ou de l'excédent budgétaire sur les dépenses économiques et sociales essentielles. Il importe toutefois d'évaluer rigoureusement la viabilité budgétaire des pays en tenant non seulement compte d'aspects économiques tels que le poids de la dette, la capacité à générer des recettes et la probable trajectoire de la croissance du PIB, mais aussi les éventuels coûts d'opportunité et dépenses sociales en cours.

Les politiques monétaires expansionnistes constituent le deuxième vecteur permettant d'obtenir un cadre macroéconomique plus favorable. Il existe deux écoles de pensée concernant le contrôle que les autorités devraient exercer sur la masse monétaire d'un pays (voir tableau ci-dessous).

Tableau 9 : Perspectives sur les politiques monétaires

PREMIÈRE ÉCOLE DE PENSÉE	SECONDE ÉCOLE DE PENSÉE
Certains considèrent que l'objectif final des politiques monétaires devrait consister à atteindre de faibles niveaux d'inflation. Un niveau d'inflation élevé est source d'incertitudes quant à l'avenir et réduit les investissements ; un faible niveau d'inflation est donc considéré comme un élément fondamental de stabilité et de croissance macroéconomiques et devient un objectif à part entière. Une inflation élevée érode en outre les revenus, entravant ainsi l'accès des ménages pauvres aux biens et services essentiels. L'inflation menace en particulier le pouvoir d'achat des ménages qui dépendent des transferts sociaux. Même lorsque le système national de protection sociale prévoit des mécanismes d'ajustement à l'inflation régulièrement appliqués, les prestations ne sont en pratique ajustées qu'après une longue période de six mois correspondant à des procédures administratives.	D'autres estiment au contraire qu'un contrôle excessif de l'inflation peut exacerber la pauvreté et ralentir la croissance économique. Cette école considère que certaines mesures telles que des taux d'intérêt plus élevés ou des exigences en matière de réserves peuvent exacerber le chômage, réduire la demande globale et affaiblir la croissance. Des taux d'intérêt élevés portent particulièrement préjudice aux petits producteurs et aux individus n'ayant déjà qu'un accès limité aux financements, comme les femmes et les personnes aux actifs limités. La baisse de production et d'emploi qui en résulte peut également affaiblir la position de négociation des travailleurs et réduire les salaires, exacerbant donc indirectement la pauvreté.

Source : tableau élaboré par les auteurs.

3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Dans n'importe quel pays, l'accessibilité financière de la protection sociale dépend du niveau de développement économique, mais aussi de l'attitude de la société envers l'équité, la justice sociale et la redistribution (marge politique).
- La marge budgétaire dépend de l'enveloppe de ressources disponibles, mais aussi de la volonté politique (marge politique).
- De nombreuses voies peuvent être empruntées pour mobiliser les ressources nécessaires à l'aménagement d'une marge budgétaire destinée à la protection sociale, mais toutes reposent sur des compromis et des décisions de politique.
- Outre leur opportunité technique, l'acceptabilité, l'autorité et la capacité à mettre en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources doivent être prises en considération pour assurer leur efficacité.
- Les politiques de mobilisation des ressources et les modèles de dépenses peuvent être progressifs ou régressifs ; ils ne peuvent donc pas être étudiés séparément. Pour déterminer si la position fiscale d'un pays profite aux pauvres, il convient d'étudier l'effet combiné des politiques d'imposition et de dépenses.

4

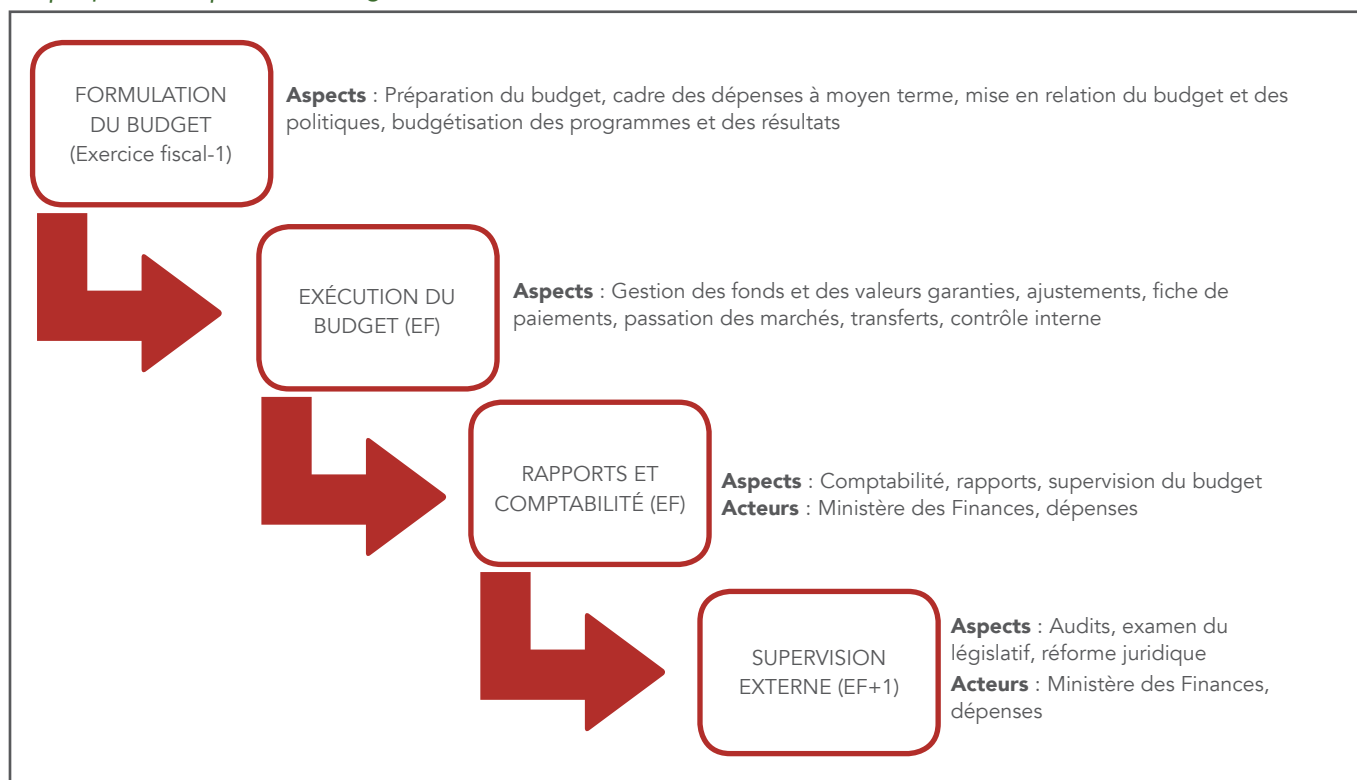
PERFORMANCES DU BUDGET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE

L'élaboration annuelle du budget national constitue un vaste et complexe exercice exigeant de collecter de grands volumes d'informations auprès de différentes sources, de rapprocher différentes perspectives et de transiger avec différents groupes d'intérêts pour parvenir à de complexes décisions (Shah, 2007).

Les budgets nationaux sont le produit de processus budgétaires cycliques et répétitifs reposant sur la planification et l'élaboration de politiques, l'établissement du budget, l'exécution du budget, le suivi du budget et l'évaluation de ses performances (EFR & UNICEF, 2011).

1. La phase d'établissement du budget comprend l'élaboration du projet de budget par le pouvoir exécutif, généralement répartie entre les organismes concernés et le ministère des Finances.
2. La phase d'adoption du budget repose sur la délibération du budget et son inscription dans la loi par l'intermédiaire d'un processus législatif.
3. L'exécution du budget est assurée par le pouvoir exécutif pendant l'exercice fiscal couvert par la loi budgétaire.
4. La mise en œuvre du budget est généralement confiée aux départements administratifs des ministères concernés, placés sous la supervision du ministère des Finances.
5. Pendant la phase d'évaluation, un auditeur indépendant examine les documents du budget final et s'assure que ces documents sont conformes aux autorisations émises par le pouvoir législatif (EFR & UNICEF, 2011)

Graphique 17 : Le processus budgétaire



Source : Simson et al., 2011.

Processus budgétaires formels et informels : Selon une note du DFID (*Public Financial Management*, 2007), l'étude des politiques relatives aux processus budgétaires actuels indique que « de solides règles et procédures sont en place, mais sont détournées par des pratiques informelles qui déterminent la répartition effective des ressources budgétaires ». Les processus budgétaires peuvent parfois être considérés comme des « rituels de façade » dissimulant les véritables processus d'allocation des dépenses publiques en raison de la centralisation et du manque de transparence des processus de formulation du budget, du manque d'institutionnalisation des processus d'examen et de négociation et du manque de contrôle et de supervision.

4.1 PLANNIFICATION ET PRÉPARATION DU BUDGET

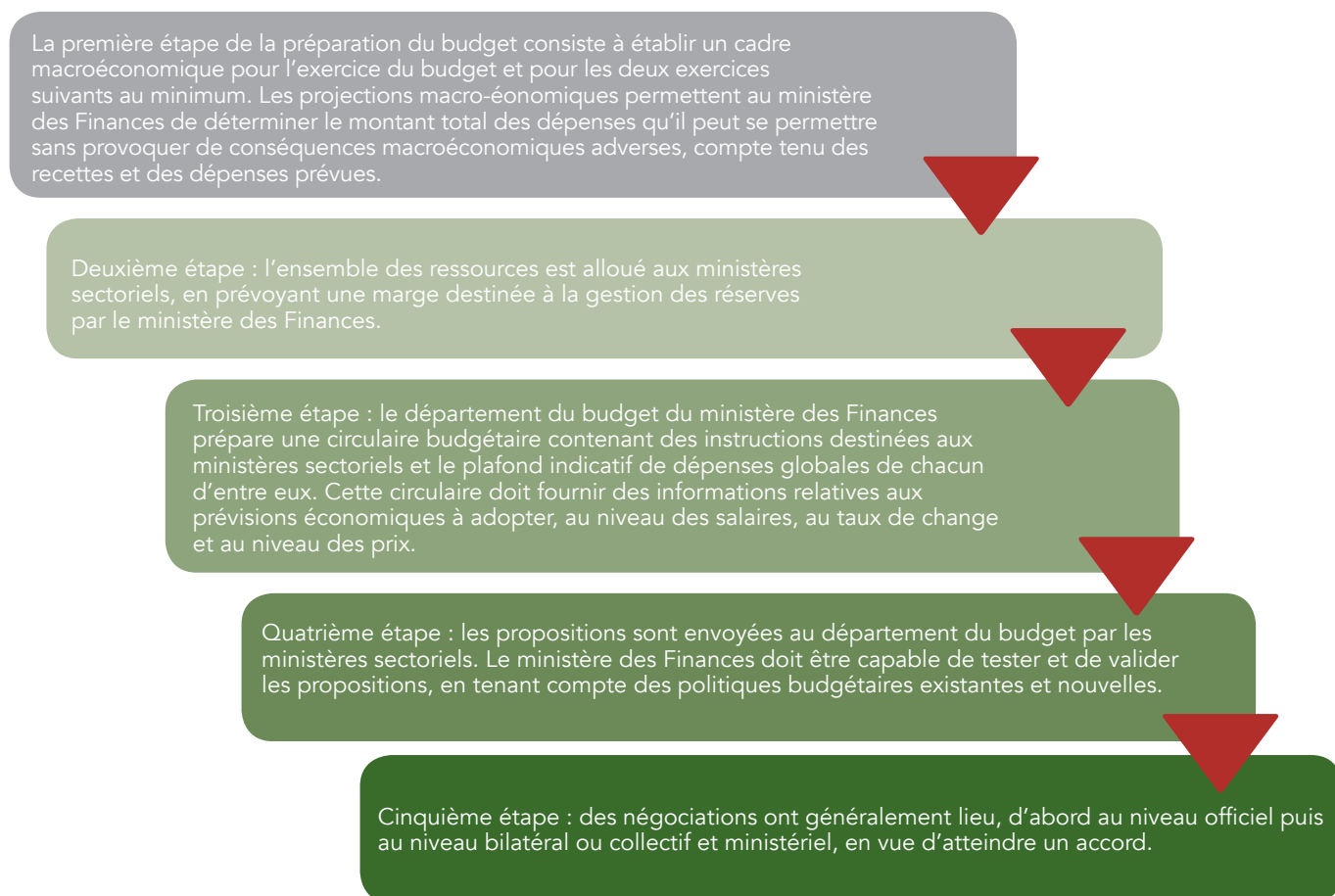
La planification et la préparation du budget constituent la clé d'une bonne gestion des dépenses publiques et leur efficacité repose sur quatre formes de **discipline budgétaire et financière** :

- Contrôler les dépenses globales pour assurer le respect des contraintes **macroéconomiques** ;
- Disposer de moyens efficaces pour allouer les ressources en fonction des **priorités fixées** ;
- Procéder à une prestation **efficiente** des services publics ;
- Minimiser les **coûts financiers** de la gestion du budget (c.-à-d. efficacité d'exécution du budget et des pratiques de trésorerie et de gestion de la dette).

La préparation du budget constitue le principal mécanisme permettant d'atteindre les objectifs 1 et 2, tandis que l'objectif 4 constitue un aspect essentiel de l'exécution du budget et des processus de trésorerie. Un processus de préparation du budget détaillé et bien exécuté est fondamental, dans la mesure où les systèmes d'exécution ou de planification du budget ne peuvent rien faire de plus qu'atténuer les problèmes causés par la mauvaise qualité ou le manque de réalisme de la préparation du budget (Potter & Diamond, 1999).

La préparation du budget national constitue un vaste processus reposant sur la collaboration de différents organismes désignés pour produire une définition claire des responsabilités. Les principales phases du processus de préparation du budget sont la production de **cadres macroéconomiques et budgétaires**, l'émission d'**instructions budgétaires**, la préparation de **propositions budgétaires** par les ministères concernés, la négociation de ces propositions entre les ministères concernés et le ministère des Finances et l'adoption finale par le pouvoir législatif (Shah, 2007).

Graphique 18 : Principales étapes de la préparation du budget



Source : Potter & Diamond (1999).

4.1.1 Le rôle du cadre macroéconomique et budgétaire

Le point de départ d'un budget solide réside dans la définition d'un solide cadre macroéconomique et budgétaire, qui passe par une évaluation réaliste des ressources susceptibles d'être disponibles et l'établissement d'objectifs budgétaires. Ces projections doivent couvrir l'année en cours et les deux à quatre années suivantes (Shah, 2007).

Un **cadre macroéconomique** est un "outil de vérification de la cohérence des projections de croissance économique, déficit budgétaire, balance des paiements, taux de change, inflation, hausse du crédit et de la contribution des secteurs public et privé aux politiques de dette extérieure" (Shah, 2007). Il contient normalement des informations relatives aux dépenses publiques au niveau le plus global. Le **Cadre budgétaire**, qui ventile les recettes et dépenses par catégorie, constitue un élément important du cadre macroéconomique.

PERFORMANCES DU BUDGET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE

L'établissement d'objectifs budgétaires dans la préparation du budget exige que le gouvernement définisse clairement ses politiques budgétaires et permette que les organes législatifs et publics en supervisent la mise en œuvre. Parmi les objectifs budgétaires peuvent figurer des indicateurs relatifs à la situation budgétaire (déficit budgétaire), la viabilité budgétaire (rapport dette/PIB) et la vulnérabilité budgétaire (futur passif et risques budgétaires) du pays (Shah, 2007).

Une fois finalisé, le cadre macroéconomique doit être rendu public, dans la mesure où le pouvoir législatif et le grand public ont le droit de connaître les objectifs et les attentes du gouvernement. La publication du budget accroît la transparence et la responsabilisation, tout en favorisant la recherche d'un consensus autour de ce qu'un pays peut et doit inclure dans son budget national (Shah, 2007).

La crédibilité est primordiale pour obtenir un bon budget, c'est pourquoi le cadre macroéconomique qui l'accompagne doit lui aussi être crédible. Pour préserver le cadre macroéconomique de toute influence partisane et garantir la crédibilité de sa conception, certains pays le soumettent à un panel d'experts indépendants et renommés (Shah, 2007).

4.1.2 Lois et réglementations budgétaires

Bien que les cadres réglementaires régissant le processus budgétaire diffèrent selon les pays, la législation en la matière relève généralement de différents niveaux, dont le plus élevé est le niveau **constitutionnel**. La Constitution établit des principes généraux, tels que :

- Les compétences relatives des organes exécutifs et législatifs en matière de finances publiques ;
- Les relations financières entre les autorités nationales et régionales ;
- Dans les systèmes du Commonwealth, l'exigence de verser les fonds publics sur des comptes désignés et de ne dépenser ces fonds qu'en vertu d'une décision légale (Potter & Diamond, 1999).

Un cran au-dessous de la Constitution se trouve la **loi organique relative au budget**, qui établit normalement les principes fondamentaux de la gestion des finances publiques. Cette loi oriente la préparation, l'adoption, l'exécution, la supervision et l'audit et confère au gouvernement la compétence d'émettre des instructions ou législations financières détaillées (Potter & Diamond, 1999).

4.1.3 L'évaluation de la solidité d'un budget

La solidité budgétaire peut être évaluée en analysant son exhaustivité, sa transparence et son réalisme (Potter & Diamond, 1999).

Tableau 10 : Questions utiles pour évaluer la solidité d'un budget

QUESTIONS UTILES POUR ÉVALUER LA SOLIDITÉ D'UN BUDGET	
Exhaustivité	1. Le budget couvre-t-il toutes les opérations du gouvernement ?
Transparence	1. Les catégories budgétaires sont-elles utiles ? Le budget comprend-il des catégories économiques et fonctionnelles distinctes satisfaisant les normes internationales ? 2. La structure programmatique permet-elle de relier facilement les politiques et les dépenses ?
Réalisme	1. Le budget repose-t-il sur un cadre macroéconomique réaliste ? 2. Les estimations reposent-elles sur des projections de recettes crédibles ? Par qui et comment ces projections ont-elles été faites ? 3. Les dispositions relatives au financement sont-elles réalistes ? 4. Le budget prévoit-il les coûts des politiques, programmes et dépenses (par ex. : estimations du taux d'inflation, taux de change, etc.) ? 5. Comment les coûts futurs ont-ils été pris en compte ? 6. Existe-t-il une claire distinction entre les politiques présentes et antérieures ? 7. Dans quelle mesure les priorités de dépenses ont-elles été déterminées et convenues dans cadre du processus budgétaire ?

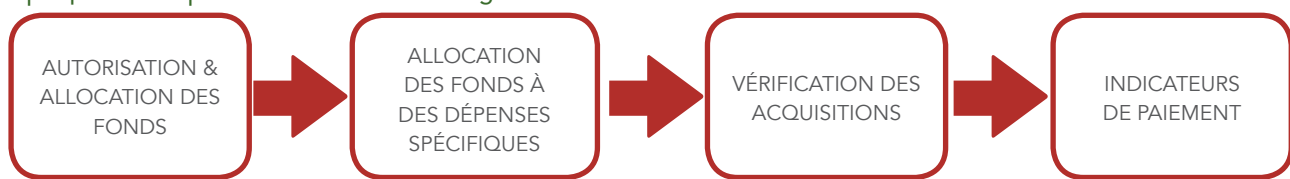
Source : Tableau élaboré à partir de Potter & Diamond, 1999.

4.2 EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET ADMINISTRATION FINANCIÈRE DE LA PROTECTION SOCIALE

Après l'adoption d'un budget par le pouvoir législatif, le gouvernement l'exécute en allouant les fonds aux postes de dépenses convenus. Garantir la réalisation des objectifs politiques et employer efficacement les fonds constitue un immense défi et les études consacrées aux performances de la gestion des finances publiques dans les pays en développement indiquent que **les gouvernements obtiennent de meilleurs résultats sur les indices de préparation du budget que sur les indices d'exécution du budget** (Simson et al, 2011).

La littérature traitant de la gestion des finances publiques adopte généralement la perspective du ministère des Finances en matière d'exécution budgétaire et se concentre sur la nécessité de garantir que le budget est exécuté conformément à la législation relative à la prévention de la corruption et des détournements de fonds (Simson et al, 2011). Le processus d'exécution budgétaire se décompose en quatre étapes, comme illustré ci-dessous.

Graphique 19 : Le processus d'exécution budgétaire



4.2.1 Transferts et processus intergouvernementaux de gestion financière

Les structures de gouvernance politique et les processus de gestion financière variant considérablement entre les pays. Dans les pays unitaires, les autorités sous-nationales sont subordonnées au même gouvernement central ; dans les pays fédéraux, les gouvernements sous-nationaux jouissent quant à eux d'une indépendance qui leur est conférée par la Constitution et d'une autorité propre en matière de perception des impôts. Dans les pays en développement, il est fréquent que les gouvernements régionaux/provinciaux « se comportent comme des ministères sectoriels : leurs budgets sont intégrés au budget national et leurs dépenses suivent les mêmes règles que d'autres organismes couverts par le budget » (Simson et al, 2011).

Malgré cette structure fédérale, les transferts provenant des gouvernements nationaux constituent la principale source de recettes des gouvernements sous-nationaux dans les pays en développement (Simson et al, 2011). Dans ces pays, les transferts budgétaires intergouvernementaux financent en réalité autour de 60 pour cent des dépenses sous-nationales (Shah, 2007).

Ces transferts exigent une législation claire et des mécanismes déterminant « l'allocation des ressources aux gouvernements sous-nationaux et leur degré d'autonomie dans la gestion des fonds (Simson et al, 2011). Il existe une grande variété de transferts intergouvernementaux, dont les transferts conditionnels alloués à d'autres sphères du gouvernement et les transferts versés aux entités publiques, institutions constitutionnelles, ONG et ménages (Trésor national, 2000).

Ces transferts financent des dépenses, mais constituent également des mesures d'incitation et des mécanismes de responsabilisation qui influencent la gestion budgétaire, l'efficacité et l'équité de la prestation des services publics, mais aussi la responsabilisation du gouvernement envers les citoyens (Shah, 2007). L'efficacité, l'efficacité, l'économie et la transparence de l'utilisation des fonds par les utilisateurs finaux sont tout aussi importantes que la mise en œuvre des programmes publics ; les agents de comptabilité publique doivent donc garantir que les entités recevant les fonds disposent de systèmes de gestion et de supervision financière (Trésor national, 2000).

Les allocations ou transferts intergouvernementaux peuvent généralement être classés dans deux catégories (Shah, 2007) :

- **Les transferts d'utilité générale** sont accordés par le gouvernement central aux autorités locales à titre d'appui budgétaire inconditionnel et conforme à la loi. Il arrive toutefois qu'ils soient alloués ad hoc ou à la discrétion des autorités. Parmi ces transferts d'utilité générale figurent des transferts expressément alloués à un poste spécifique de dépense sous-national, comme l'éducation ou la santé, tout en laissant les autorités locales libres de décider comment répartir ces fonds au sein de ces secteurs. Les transferts d'utilité générale « fournissent un appui budgétaire inconditionnel dans un domaine général, mais pour un poste précis des dépenses sous-nationales » (Shah, 2007).
- **Les transferts d'utilité spécifique**, aussi connus sous le nom d'**allocations conditionnelles**, incitent les gouvernements à mettre en œuvre des programmes et activités spécifiques, dans la mesure où il s'agit d'un financement lié à leur mise en œuvre. Ces transferts conditionnels comprennent parfois des clauses complémentaires exigeant que les destinataires des fonds financent un certain pourcentage de dépenses au moyen de leurs propres ressources. Ces clauses complémentaires « encouragent un contrôle plus poussé et une plus grande appropriation locale des dépenses financées par les allocations ; les clauses complémentaires datées contribuent à garantir que leur émetteur jouit d'un certain contrôle sur les coûts du programme » (Shah, 2007).



4.2.2 Systèmes de gestion des informations financières

Au cours des dernières années, de nombreux gouvernements ont commencé à autonomiser différents processus de gestion financière, à commencer par la comptabilité et la présentation de rapports. Les partisans de cette automatisation considèrent qu'elle peut accroître l'efficacité du système, tandis que ses détracteurs estiment qu'elle peut constituer une source de perturbation et requiert de nombreuses réformes des processus existants, en plus de nouvelles compétences au sein des ressources humaines dont le développement peut prendre du temps.

Un Système de gestion des informations financières (SGIF) peut aider les gouvernements à assurer le contrôle financier, la gestion et la planification en administrant un ensemble de données financières et en les traduisant en informations susceptibles d'être utilisées à des fins de gestion. Défini de façon plus restreinte, « un SGIF est un logiciel informatique intégrant les principales fonctions financières (par ex. : fonctions comptables et budgétaires) et promeut l'efficacité et la sécurité de la gestion des données et l'élaboration de rapports financiers exhaustifs » (Shah, 2007). Un SGIF peut constituer une méthode efficace pour améliorer « les systèmes financiers qui ne communiquent pas entre eux et ne permettent pas de produire un aperçu complet de la situation financière du pays » (Shah, 2007).

4.2.3 Efficacité des systèmes de décaissement et de paiement

Le flux des fonds alloués aux prestations sociales à travers des systèmes publics peut s'avérer « lent et imprévisible, compromettant ainsi la prestation d'une assistance sociale prévisible aux familles pauvres et vulnérables » (République du Kenya, 2012). Dans la mesure où la couverture sociale est sur le point d'être étendue dans de nombreux pays, il s'avère nécessaire de répondre à ces questions en adoptant différentes réformes, dont certaines sont brièvement décrites ci-dessous :

1. **Renforcer la coordination et les connaissances des partenaires de développement et des départements du gouvernement concernés** pour améliorer la gestion financière, l'application de procédures budgétaires, mais aussi la connaissance et le respect des calendriers budgétaires par tous. Une meilleure coordination peut également faciliter la planification et l'allocation des ressources adéquates aux programmes de protection sociale.
2. **Adopter des processus de rapprochement et d'adoption** pour réduire les retards causés par le traitement manuel au niveau des flux de fonds vers les programmes et du cycle de paiement aux bénéficiaires. L'automatisation du processus de rapprochement appuyé par des technologies appropriées réduira considérablement le temps de traitement et renforcera l'efficacité des paiements.
3. Bien que les types de prestations sociales fournies reflètent « les objectifs de chaque programme, il s'avère nécessaire d'examiner **la viabilité d'un passage général à des transferts monétaires unifiés** afin de tirer davantage profit de l'efficacité relative des mécanismes de paiement les plus efficaces » (République du Kenya, 2012).

La façon dont le système de paiement est conçu influe considérablement sur la ponctualité et l'efficacité des décaissements, comme expliqué dans l'étude de cas du Kenya ci-dessous. Pour de plus amples détails sur les systèmes de paiement à l'usage des prestations sociales, consulter le module ADM.

La variabilité des calendriers de financement des programmes de protection sociale peut entraîner des retards de paiement des bénéficiaires et entraver leur prévisibilité. Les considérables retards intervenant dans la circulation des fonds entre Trésor public et les bénéficiaires suscite par ailleurs des 'préoccupations quant à la capacité de l'actuel système de filets sociaux du Gouvernement à répondre à des crises soudaines (République du Kenya, 2012).

Encadré 18 : Évaluer l'exécution du budget au moyen de systèmes de paiement alternatifs au Kenya

Une évaluation des processus de décaissement menée au Kenya a constaté que les transferts sociaux parvenaient bien plus rapidement aux bénéficiaires lorsqu'ils transitaient directement du compte du Gouvernement ou des partenaires de développement vers les organismes de mise en œuvre. Ce processus prend en moyenne dix-neuf jours ouvrables, contre 51 jours en moyenne pour les transferts passant par le système du Trésor public (République du Kenya, 2012). Pour réduire ces retards, des discussions sont en cours pour permettre le transfert direct de fonds entre un Fonds national (le *Consolidated Fund*) et un compte du programme (République du Kenya, 2012).

Concernant le recours à des mécanismes de paiement alternatifs pour verser les prestations, l'étude a observé que les flux de fonds versés aux bénéficiaires se caractérisaient par des délais longs et variables (République du Kenya, 2012). Cette évaluation indique que « les prestations monétaires effectuées par le biais de banques, de réseaux d'agences ou de téléphones portables sont bien plus sûrs, rapides et rentables que les autres systèmes de paiement, dont ceux utilisés pour les aliments ou les bons » (République du Kenya, 2012).

4.3 RAPPORTS ET ANALYSE BUDGÉTAIRES : DÉMONSTRATION D'ÉQUITÉ ET D'EFFICACITÉ DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES

Les rapports financiers constituent un outil essentiel pour accroître le respect des limites budgétaires et donnent aux acteurs internes comme externes l'occasion d'évaluer les performances du gouvernement. Les rapports financiers consistent à extraire des données des systèmes de comptabilité et à les présenter dans des documents facilement compréhensibles. Les gouvernements produisent une vaste gamme de rapports destinés à une analyse interne comme externe, par ex. : rapports quotidiens instantanés sur les flux de trésorerie, rapports mensuels sur l'exécution budgétaire, rapports de recettes, rapports semestriels et états ou rapports financiers annuels (Simson et al, 2011). L'analyse du budget de la protection sociale doit se concentrer sur les questions d'efficacité, d'efficience et d'équité.

4.3.1 Démontrer l'efficacité et l'efficience des dépenses des programmes sociaux

Les gouvernements fournissent une vaste palette de biens et de services à leurs citoyens pour atteindre différents objectifs économiques et sociaux. L'inefficacité des dépenses publiques a de sérieuses conséquences sur la prestation de la protection sociale et d'autres services favorables aux pauvres. Elle signifie que « l'allocation aux secteurs sociaux de recettes budgétaires élevées ne va pas nécessairement se traduire en une amélioration de la situation sociale » (Gupta et al., 1997).

Grâce aux informations recueillies pendant l'exécution budgétaire, la budgétisation fondée sur les résultats se sert d'indicateurs relatifs à l'efficience et à la qualité des opérations du gouvernement opérations (Shah, 2007). Ces indicateurs sont décrits dans le Tableau 11.

Tableau 11 : Indicateurs d'efficacité et d'efficience du budget

L'efficience renvoie à la transformation de ressources en produits présentant un intérêt, à savoir les transferts distribués aux bénéficiaires.	L'efficacité renvoie à la transformation de ces produits en résultats et en effets (par ex.: réduction de l'écart de pauvreté et des inégalités, amélioration de la nutrition, réduction du décrochage scolaire, recours accru aux services de santé, accumulation des actifs parmi les pauvres, hausse de la productivité des petits exploitants, cohésion sociale).
L'analyse du rapport coût/efficience se concentre sur la relation existant entre le coût d'un programme de transferts sociaux et la valeur des transferts reçus par les bénéficiaires.	L'analyse du rapport coût/efficacité mesure le coût de la réalisation des résultats et effets visés d'un programme et peut comparer les coûts de méthodes alternatives permettant d'atteindre des avantages identiques ou similaires.

9. Source : auteurs. Cette section repose sur Greenslade (2013).

Ils peuvent être mesurés par le **rapport total coût/transfert (TCTR, total cost-transfer ratio)** (c.-à-d. le coût total du programme par rapport à la valeur des transferts) ou par le **rapport coût/transfert (CTR, cost-transfer ratio)** (c.-à-d. les coûts administratifs par rapport au coût des transferts). Les coûts unitaires renvoient au coût par unité de résultat ; le coût par destinataire direct (et par bénéficiaire) sur chaque période.

Ils peuvent être mesurés par le **coût par mesure de résultat ou d'effet**, c.-à-d. coût unitaire d'une réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté, des inégalités ou de l'incidence de la malnutrition sévère des enfants..

Source : Greenslade (2013).

La mise en garde suivante peut être formulée pour procéder à une évaluation de l'efficacité : les exigences en matière de données pour l'évaluation de l'efficacité et les méthodes d'analyse sont plus élevées que pour les analyses du rapport coût/efficacité. Il convient donc d'avoir une idée réaliste de ce qui peut être mesuré avec certitude. Les effets doivent pouvoir être mesurés dans la même unité, mais la nature multiple et diverse des avantages sociaux attendus des transferts et les sérieux problèmes de disponibilité des données peuvent considérablement compliquer la tâche. L'analyse du rapport coût/efficacité omet également les effets qui ne peuvent être évalués, comme l'amélioration de la cohésion sociale ou l'estime de soi, sauf lorsqu'un indicateur crédible et mesurable peut être identifié.

En ce qui concerne les régimes de transferts monétaires ou d'assistance sociale, le **rapport coût/transfert** et le **coût administratif par destinataire** servent généralement d'indicateurs du rapport coût/efficacité.

Il existe différents types de coûts administratifs (White et Greenside 2013:27) :

- **Les coûts de démarrage** englobent généralement la conception, la planification et des investissements majeurs (comme la mise en place d'un SIG. Il s'agit de dépenses fixes principalement concentrées au début du programme. Ces coûts sont toujours plus élevés lorsque le programme est doté d'une conception complexe (par ex. : nombreux objectifs ou système de cibles à plusieurs niveaux) exigeant des capacités administratives supérieures et souvent des formations et une assistance technique extérieure significative, ou lorsque l'infrastructure existante sur laquelle repose le SIG en matière de TIC est inadéquate.
- **Les coûts de déploiement** comprennent l'identification (le ciblage) et l'inscription des bénéficiaires. Ils sont également concentrés pendant le lancement et l'expansion du programme, mais ne concernent pas exclusivement le besoin d'inscrire de nouveaux bénéficiaires ou de procéder à un nouveau ciblage. Ces coûts peuvent être plus élevés lorsque le programme est doté d'un ensemble complexe de critères de ciblage exigeant des procédures de sélection à forte intensité de supervision faisant intervenir des comités communautaires et/ou des évaluations indirectes des ressources et un re-ciblage périodique.
- « **Les coûts récurrents de fonctionnement** comprennent notamment les dépenses relatives au paiement des bénéficiaires (mais aussi les dépenses relatives à la supervision du respect des conditions dans le cas des transferts monétaires conditionnels). Il s'agit de dépenses d'opérationnalisation à long terme qui doivent devenir la composante dominante des coûts administratifs, à mesure qu'un programme s'amplifie et arrive à maturité. Les coûts de fonctionnement sont susceptibles d'augmenter sous l'effet d'exigences complexes en matière de supervision du respect des conditions fixées ou d'un manque d'infrastructure financière (par ex. : bureaux de poste ou banques) effectivement accessible pour la population cible susceptible de procéder aux paiements en toute sécurité et pour un coût raisonnable. Ces coûts bénéficient d'économies d'échelle liées au nombre de bénéficiaires et au montant des transferts » (White et Greenside 2013 ; p. 19).

Le Tableau 12 ci-dessous indique que le rapport coût/transfert total varie de 2,11 (les dépenses totales représentent plus du double du coût réel des transferts et les coûts administratifs représentent 53 pour cent du coût total, dépassant de facto le coût des transferts) pour un programme relativement réduit, à 1,05 (les coûts administratifs représentent 5 pour cent du coût total du programme) pour un très vaste programme mexicain (White et Greenslade, 2013).

Tableau 12 : Références en matière de coûts administratifs : comparaison de différents programmes de transferts monétaires

PROGRAMME	ANNÉES DE FONCTIONNEMENT	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DIRECTS	COÛT PAR BÉNÉFICIAIRE DIRECT	COÛT PAR BÉNÉFICIAIRE GÉNÉRAL	COÛT ADMINISTRATIF PAR BÉNÉFICIAIRE	COÛT ADMINISTRATIF PAR % DU COÛT TOTAL	RAPPORT COÛT/ TRANSFERT TOTAL
Ex ante costs (2012 US\$)							
LEAP du Ghana, 2012	5	164 370	155 USD	40 USD	35 USD	23%	1,29 USD
CDG du Nigeria, 2017	5	60 000	400	100 USD	107 USD	27%	1,37 USD
PSSN de la Tanzanie, 2018	5	275 000	296 USD	55 USD	104 USD	35%	1,54 USD
Aide à l'enfant de la Zambie, 2015	5	85 502	237 USD	47 USD	60 USD	25%	1,54 USD
Coûts antérieurs (2012 USD)							
CLP du Bangladesh, 2011-2012	8	17 485	876 USD	219 USD	289 USD	33%	1,49 USD
PSNP de l'Éthiopie, 2010-2011	7	7 535 451	34 USD	34 USD	9 USD	28%	1,38 USD
LEAP du Ghana, 2010	3	26 079	132 USD	34 USD	69 USD	53%	2,11 USD
CT-OVC du Kenya, 2008-2009	3	15 000	331 USD	75 USD	83 USD	25%	1,34 USD
HSNP du Kenya, 2011-2012	4	68 611	297 USD	50 USD	51 USD	17%	1,21 USD
Progressa/ Oportunidades du Mexique, 2000	4	2 600 000	314 USD	63 USD	16 USD	5%	1,05 USD
Progressa/ Oportunidades du Mexique, 2012	16	6 500 00	815 USD	163 USD	42 USD	44%	1,05 USD
Aide à l'enfant de la Zambie, 2011	2	32 643	251 USD	50 USD	111 USD		1,79 USD

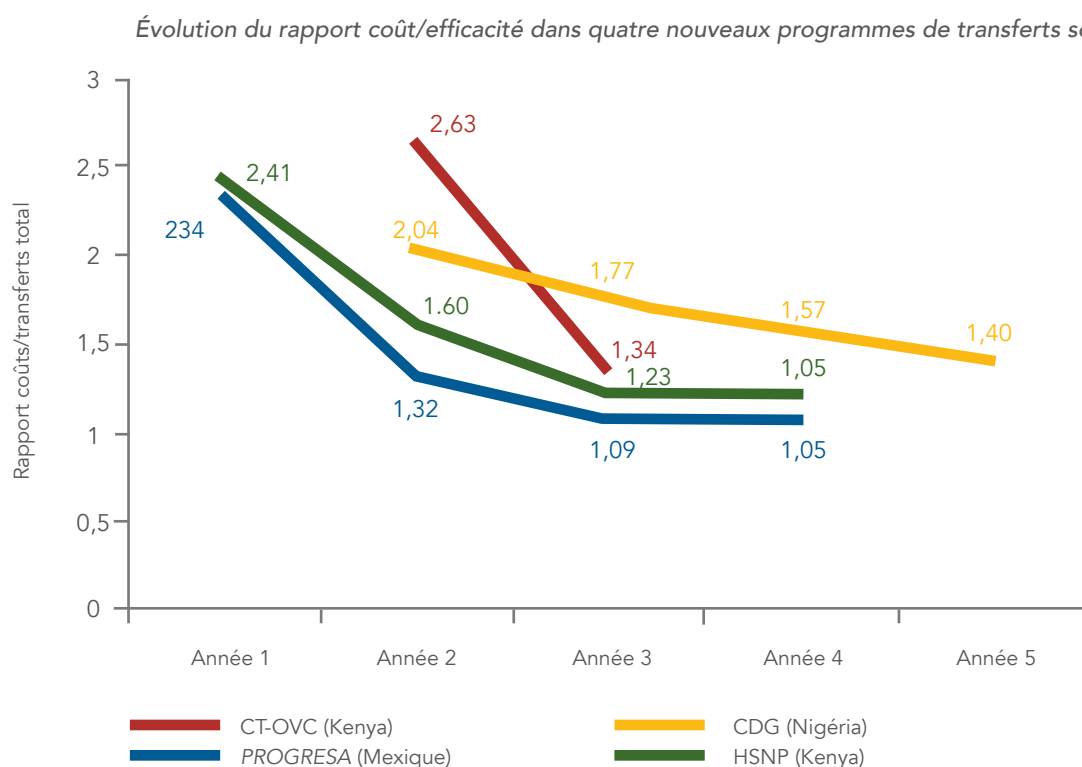
Source : White et Greenslade (2013).

PERFORMANCES DU BUDGET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROCESSUS BUDGÉTAIRE

White et Greenslade (2013) avertissent toutefois qu'il est impératif de tenir compte du contexte, de la dimension, de la maturité et des objectifs d'un programme avant d'émettre tout jugement final sur son rapport coût/efficacité ou coût/efficacités. L'utilisation de ces références doit s'assurer de la « comparabilité des différentes méthodes de mesure des coûts » :

- La comparaison porte-t-elle sur deux éléments similaires? Les contextes différents posent des défis d'exécution différents (par ex. : conflit, géographie, capacités du gouvernement) ; différences d'objectifs et de conception des programmes ; différences entre les programmes pilotes et nationaux ; différences d'avancement dans le cycle du programme (les coûts sont généralement plus élevés pendant les premières années), voir Graphique 20 ci-dessous.
- Les coûts sont-ils plus bas par rapport aux montants totaux transférés et susceptibles de miner les performances et le rapport coût/efficacité ? Un faible rapport coût/efficacité n'est pas nécessairement synonyme de faible rapport coût/efficacité, et inversement. Les contraintes de capacités peuvent considérablement faire augmenter les coûts. Des coûts administratifs élevés peuvent s'avérer nécessaires pour améliorer les résultats sociaux. Le choix du programme ne doit pas uniquement reposer sur des critères de rapport coût/efficacité.
- L'analyse du rapport coût/efficacité se heurte à de nombreuses lacunes en matière de données, notamment au manque d'informations relatives aux dépenses publiques d'ordre général.

Graphique 20 : Le rapport coût/efficacité mesuré par le rapport coût/transfert diminue à mesure le programme mûrit

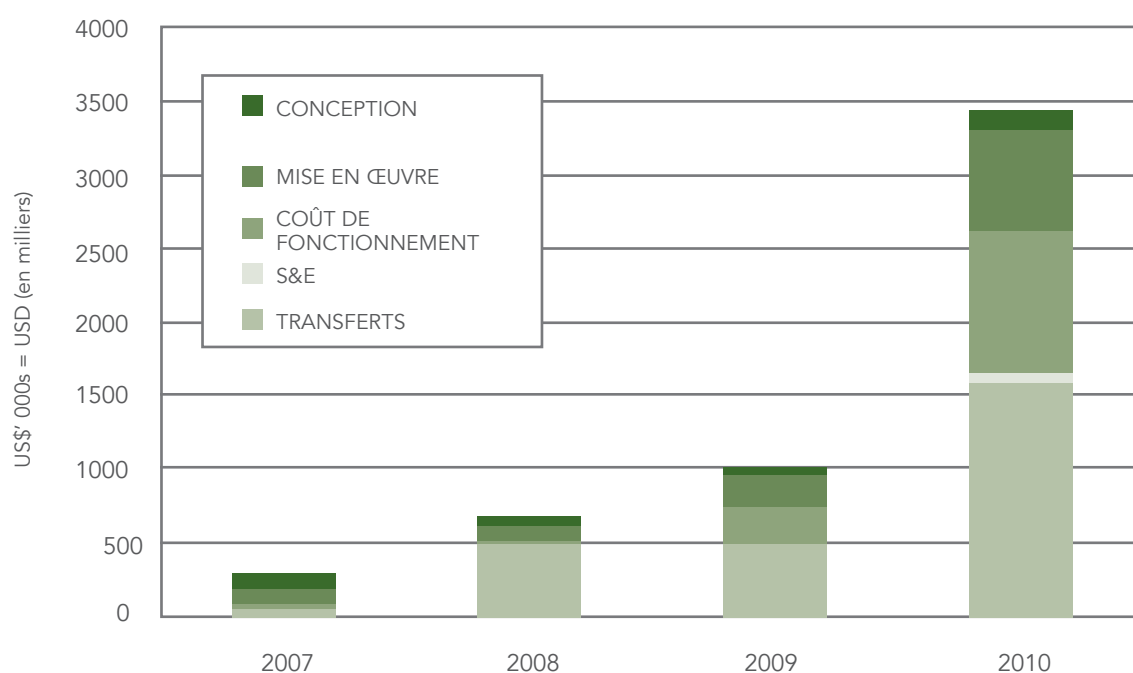


Source : White et Greenside 2013 ; p.32.

Encadré 18 : Déploiement du programme ghanéen LEAP (Livelihoods Empowerment Against Poverty)

Ce programme montre comment la structure réelle des coûts (partie inférieure droite) peut dévier de ce qui était prévu. Les coûts prévus pour les 5 années de la phase pilote (2008-2012) correspondent à la tendance prévue pour la phase de déploiement pilote, avec des coûts de lancement relativement élevés et un petit volume de transferts pendant la première année, mais une baisse des coûts de lancement associée à une hausse des coûts de déploiement et de fonctionnement à peu près proportionnelle aux coûts de transferts à mesure que le programme s'amplifie. La mise en œuvre s'est toutefois heurtée à des contraintes de capacités du personnel et à des retards de financement et d'exécution ; à la fin de l'année 2010, seule une fraction des montants alloués a ainsi été dépensée et la proportion des dépenses administratives s'approche de la moitié des dépenses totales.

Graphique 21 : Composition des dépenses du programme LEAP



Source : White et Greenside 2013 ; p. 21.

Encadré 19 : Comparaison du paiement des prestations en Namibie et en Afrique du Sud

Le Tableau ci-dessous indique le rapport coût/transfert total pour deux composantes du système d'assistance sociale de Namibie, qu'il compare au rapport de la SASSA (South African Social Security Agency), une bien plus grande organisation versant des paiements à plus de 15 millions de personnes. Le Tableau indique certaines des difficultés auxquelles on peut se heurter en comparant différentes institutions sociales.

Le coût élevé des pensions versées par le ministère namibien peut en partie s'expliquer par le fait qu'il ne se résume pas à un organisme de paiement des pensions, mais emploie également plus de 100 travailleurs sociaux. Si ces derniers participent au processus d'enregistrement de certaines pensions (c.-à-d. familles d'accueil et soins spéciaux ou aide aux enfants handicapés), ils remplissent également d'autres fonctions. Dans la mesure de l'efficacité, il convient donc d'exclure du coût des aides sociales une partie des coûts associés aux travailleurs sociaux, bien que le montant exact ne soit pas connu.

Il n'est pas non plus évident d'expliquer pourquoi la SASSA ne parvient pas à augmenter ses économies d'échelle par rapport à de plus petits programmes de Namibie. Une explication possible consiste à penser que le système sud-africain repose largement sur l'évaluation indirecte des ressources, contrairement à la pension namibienne et aux prestations de handicap. Le rapport coût/transfert d'Afrique du Sud dépasse malgré tout celui de programmes mexicains de même envergure qui reposent sur l'évaluation indirecte des ressources et doivent en outre contrôler le respect des conditions fixées.

Tableau 13 : Rapport coût/transfert : comparaison de la Namibie et de l'Afrique du Sud

	NAMIBIE	NAMIBIE	AFRIQUE DU SUD
	Assistance sociale, ministère du Travail et de la protection sociale	Assistance sociale, ministère de l'Égalité entre les sexes et du Bien-être de l'Enfance	SASSA
	2010-2011	2010-2011	2011-2012
Rapport coûts/transferts total	1,04	1,18	1,06
Coûts administratifs en pourcentage des coûts totaux	4,2%	13,9%	5,6%
Nombre de bénéficiaires	137 692	124 351	15,2 millions

Source : *Estimations des dépenses de 2012-2013 en Namibie ; Examen du Budget sud-africain 2013-2014.*

Le paiement de l'exécution des aides sociales par des agents extérieurs constitue l'une des principales composantes du coût de l'exécution des aides sociales en Namibie. Pendant l'étude, le Gouvernement namibien a versé 16,25 et 5 NAD par transaction à Epupa et NamPost, respectivement. Le paiement effectué par Epupa correspond donc à 8,1 pour cent de la valeur des aides à l'enfant et à 2,7 pour cent de la valeur de la pension de base. L'Afrique du Sud a quant à elle versé 16,44 ZAR par transaction à Cash Paymaster Services (une proportion comparable à celle versée à Epupa), générant des coûts légèrement inférieurs en Afrique du Sud en raison de la valeur supérieure des aides.

Source : *Tableau élaboré par les auteurs.*

4.3.2 Vers un budget fondé sur les résultats

Pendant les deux dernières décennies, on a progressivement vu augmenter l'intérêt pour **les réformes de la programmation budgétaire du secteur public** dans les pays industrialisés, largement en réponse à l'exigence de responsabilisation des gouvernements envers le public, mais aussi au souhait d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de promouvoir une responsabilisation axée sur les résultats. En règle générale, **les réformes budgétaires visent à transformer les systèmes de programmation budgétaire du secteur public en transformant leur démarche axée sur le contrôle des ressources en une démarche axée sur les produits ou résultats (Shah, 2007).**

La fonction la plus fondamentale de tout budget consiste à contrôler les dépenses publiques, c'est pourquoi les systèmes budgétaires traditionnels sont conçus pour exercer un contrôle financier sur les **ressources et les recettes. Les budgets fondés sur le contrôle des ressources** se soucient avant tout de savoir combien d'argent a été dépensé et comment et fixent parfois des limites/plafonds aux catégories de dépenses. Des plafonds sont parfois établis pour chaque poste de dépense, c'est pourquoi on parle de budget à rubriques (Shah, 2007).¹⁰

Bien qu'ils s'avèrent utiles pour superviser les dépenses, ce type de budget doit relever le défi consistant à "promouvoir une gestion et une planification publiques efficaces et efficientes et encourager une responsabilisation orientée sur les résultats dans les institutions du secteur public » " (Banque mondiale, 2007). Ces budgets fournissent des informations sur les montants dépensés par poste budgétaire, mais n'établissent pas de lien entre les ressources investies et les résultats obtenus et ne disent rien de l'efficacité de telles dépenses. La structure par poste budgétaire peut en outre conduire à une micro-gestion des opérations ministérielles par des services budgétaires centraux et des gestionnaires publics, qui « exercent donc des attributions administratives très limitées et ne peuvent être tenus responsables des résultats obtenus par les activités du gouvernement » (Shah, 2007).

Au cours des dernières années, le regain d'intérêt pour les résultats et la responsabilisation a conduit à la création d'un système budgétaire fondé sur les résultats. La **budgétisation fondée sur les résultats** vise à renforcer l'orientation de l'allocation et de la gestion des ressources sur les résultats, à atteindre l'efficacité opérationnelle et à améliorer la reddition de comptes (Shah, 2007).

Tableau 14 : Caractéristiques de formats budgétaires alternatifs

	BUDGET PAR POSTE	BUDGET PAR PROGRAMME	BUDGET FONDÉ SUR LES RÉSULTATS
Contenu	Dépenses par objet (moyens et ressources)	Dépenses par groupe d'activités vers un objectif commun	Présentation d'une chaîne fondée sur des résultats et pour atteindre un objectif précis
Format	Acquisition de ressources opérationnelles et de capital	Dépenses par programme	Données sur les ressources, les résultats, les effets et la portée pour chaque objectif
Orientation	Contrôle des ressources	Contrôle des ressources	Démarche axée sur les résultats
Paradigme de gestion associé	Contrôle hiérarchique avec faibles attributions administratives	Contrôle hiérarchique avec souplesse administrative concernant l'allocation des ressources pour les activités dans le cadre du programme	Souplesse administrative quant aux ressources et à la conception du programme, mais reddition de comptes concernant la prestation de services et les résultats

Source : Shah, 2007.

Les systèmes budgétaires axés sur les résultats ou les performances sont généralement des systèmes budgétaires établissant des liens entre les dépenses et des résultats précis, en établissant des liens entre les programmes et des effets et résultats précis. Dans ces systèmes, le budget indique les objectifs des dépenses publiques, les coûts des programmes proposés œuvrant pour atteindre ces objectifs, ainsi que des indicateurs mesurant les résultats attendus de chaque programme. Les budgets fondés sur les résultats indiquent explicitement les coûts et indicateurs de résultats, qui sont évalués et présentés tout au long de l'exécution budgétaire (EFR & UNICEF, 2011).

10. Les budgets traditionnels par poste présentent les dépenses en fonction des moyens et ressources acquises et le budget est ventilé par catégorie de dépenses et par dépenses de fonctionnement et de capital. Parmi les dépenses de fonctionnement figurent les postes correspondant à des opérations quotidiennes telles que les salaires, les pensions, l'assurance santé, les fournitures de bureau et les services d'utilité publique. Les dépenses de capital comprennent l'acquisition de biens durables tels que les bâtiments, les machines, l'équipement de bureau, le mobilier et les véhicules (Banque mondiale, 2007).



Grâce aux informations recueillies pendant l'exécution budgétaire, la budgétisation fondée sur les résultats peut également produire des indicateurs relatifs à l'efficacité et à la qualité des opérations du gouvernement (Shah, 2007) :

- Qualité : périodicité, accessibilité, amabilité et précision des services ;
- Satisfaction des clients : évaluation des services par leurs usagers/utilisateurs ;
- Productivité : production par heure de travail ;
- Efficacité : coût par unité produite.

Par rapport à d'autres systèmes budgétaires et notamment aux budgets par poste, le budget fondé sur les résultats permet une plus grande souplesse d'utilisation des ressources et passe d'une approche axée sur les ressources à une approche axée sur les résultats, mais aussi d'une approche axée sur des postes détaillés à une approche axée sur de plus vastes objectifs et les résultats des politiques publiques (Shah, 2007).

4.3.3 Démonstration de l'équité budgétaire

La principale composante de l'analyse des dépenses publiques est l'analyse de l'incidence des prestations, qui mesure les avantages des politiques publiques dont bénéficient différents individus ou groupes d'individus au sein d'une société. Cette analyse se penche sur la répartition des dépenses publiques sous leurs différentes formes, comme les biens publics ou les biens et services subventionnés par région, tranche d'âge, genre ou catégorie de revenus. L'analyse du degré d'incidence des prestations cherche principalement à déterminer qui reçoit quoi des dépenses publiques et aide à déterminer si les dépenses publiques sont équitables ou non et dans quelle mesure (EFR & UNICEF, 2011).

L'Encadré ci-dessous présente la méthode et les résultats de l'analyse de l'équité budgétaire récemment menée en Zambie. Internationalement reconnue, cette méthode a été mise au point par l'Institut CEQ (*Commitment to Equity*).

Encadré 20 : Impact de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités en Zambie

Une récente étude de la Banque mondiale a évalué l'impact de la politique budgétaire sur la redistribution et ses éléments individuels en Zambie. Elle repose sur une méthode internationalement reconnue, mise au point par l'Institut CEQ (*Commitment to Equity*).

L'étude estime l'impact de la perception des recettes fiscales (impôts) et des dépenses budgétaires (transferts monétaires directs et transferts en quasi-espèces, prestations en nature, subventions) sur les inégalités de revenus et la pauvreté au sein des ménages.

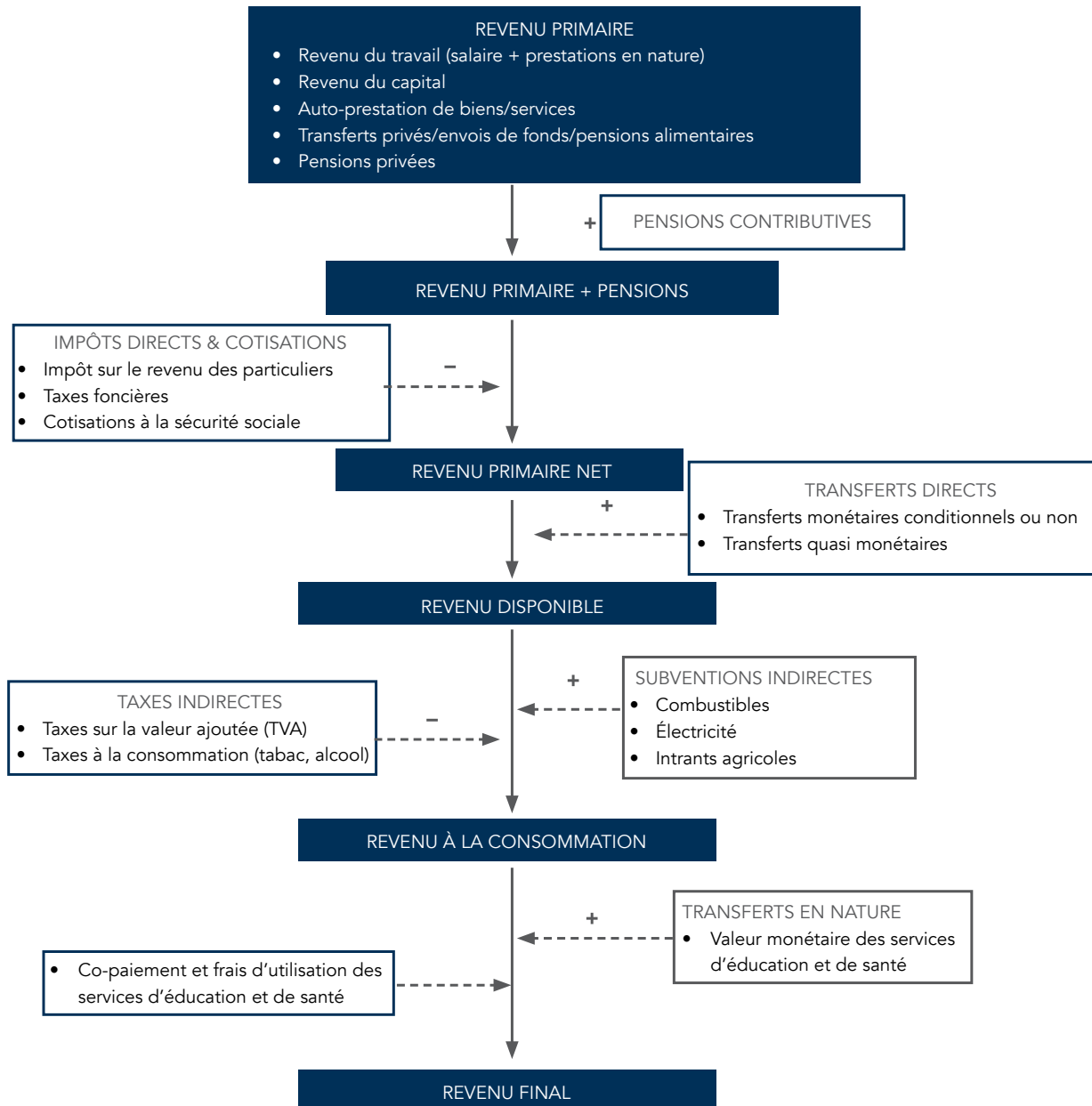
L'impact du système budgétaire sur la pauvreté et les inégalités en Zambie est décrit au moyen d'une estimation de l'unité de mesure « pré-fiscale » et « post-fiscale » des revenus. La mesure pré-fiscale comprend les recettes de marché avant la perception de tout transfert (dépenses publiques dans le secteur de la santé et de l'éducation, les intrants agricoles, les subventions à l'électricité et aux combustibles et les transferts monétaires non conditionnels) et le prélèvement de tout impôt (impôt sur le revenu des particuliers, TVA, taxe sur la consommation d'alcool et de tabac).

Les revenus « post-fiscaux » ajoutent aux revenus « pré-fiscaux » une partie des politiques budgétaires exécutées : les subventions et transferts directs reçus, les impôts directs et indirects payés et les transferts en nature reçus via le recours à des services (voir Graphique ci-dessous). Les mesures de la pauvreté et des inégalités sont ensuite dérivées des revenus pré et post-fiscaux, puis comparées.



(suite)

Graphique 22 : Définition des concepts CEQ concernant les revenus

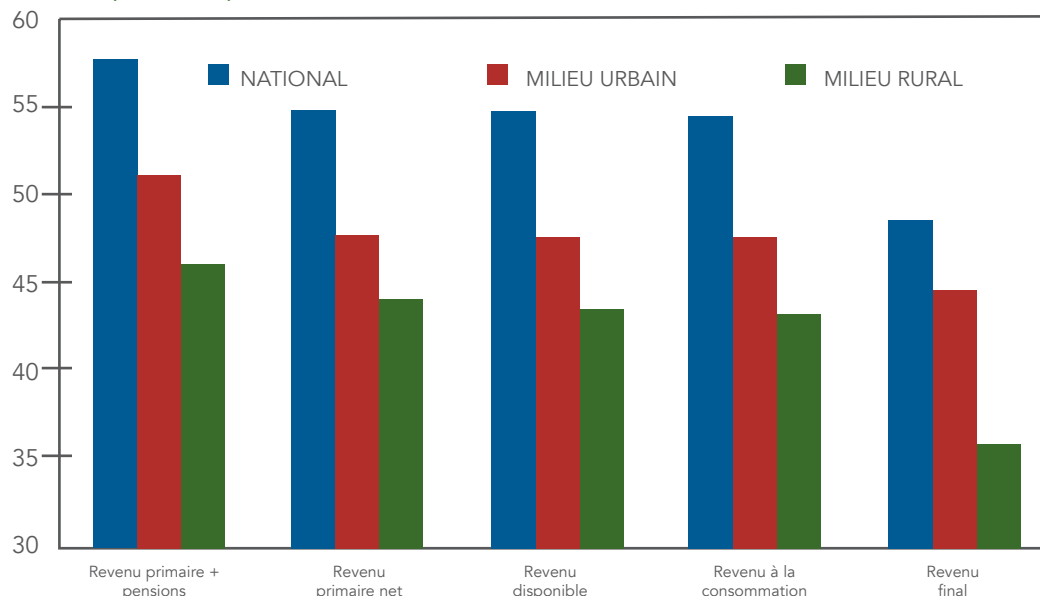


Source : Lustig (2016).

L'étude conclut (Graphique 23) que la politique budgétaire zambienne et beaucoup de ses éléments individuels réduisent les inégalités de revenus, surtout favorisées par les dépenses publiques en nature dans le domaine de l'éducation et plus prononcées en milieu rural. Le taux de pauvreté augmente toutefois avec l'exécution de la politique budgétaire. Les impôts indirects, principalement la TVA, font augmenter le taux de pauvreté, tandis que les subventions et transferts directs perçus par les ménages pauvres et vulnérables sont trop modestes pour infléchir cet impact.

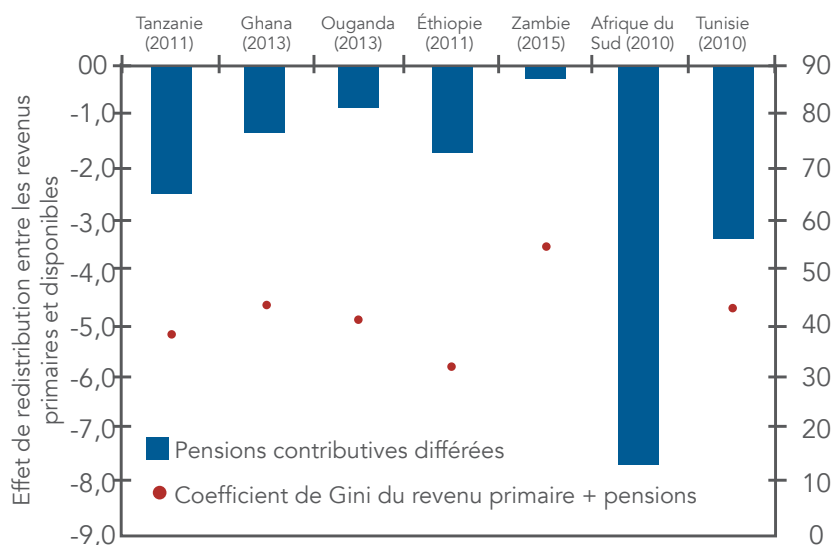
(suite)

Graphique 23 : Impact de la politique budgétaire sur les inégalités (coefficient de Gini), 2015



La redistribution générée par la politique budgétaire zambienne est inférieure à celle observée dans d'autres pays africains pour lesquels il existe des données comparables. Le niveau d'inégalités pré-fiscales de la Zambie arrive en deuxième place après celui de l'Afrique du Sud. Hormis les transferts en nature, la redistribution générée en Zambie est toutefois inférieure à celle d'autres pays d'Afrique subsaharienne (voir Graphique 24), principalement en raison du très faible effet produit par les dépenses de transferts directs sur les inégalités. En Afrique du Sud par exemple, les dépenses de transferts directs sont responsables d'environ 50 pour cent de la réduction totale des inégalités de revenus (du revenu du marché au revenu destiné à consommation), contre moins de 10 pour cent en Zambie.

Graphique 24 : Impact de la politique budgétaire sur les inégalités (barres) ; inégalités initiales (points) par pays et par an





(suite)

Dans d'autres pays africains, la politique budgétaire contribue également à la hausse de la pauvreté. Dans la plupart des pays africains à faibles revenus, dont la Zambie, la politique budgétaire (hors transferts en nature) contribue à la hausse du taux de pauvreté. Le système budgétaire zambien penche vers une imposition indirecte. Après la perception des subventions et transferts directs, la plupart des ménages zambiens voient donc se réduire leur pouvoir d'achat net. Sans réformes, les familles pauvres continueront de verser davantage au système budgétaire que ce qu'ils en reçoivent sous forme monétaire. Pour de plus amples informations sur des études similaires consacrées à l'impact de la politique budgétaire sur les inégalités et la pauvreté, consulter le site internet de l'institut Commitment to Equity, à l'adresse : <http://commitmenttoequity.org/>.

Source : de la Fuente, Rosales et Jellema (2017), (disponible à l'adresse <http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-on-inequality-and-poverty-in-Zambia>).

4.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La préparation annuelle d'un budget national constitue un vaste et complexe exercice.
- L'absence de processus d'examen et de négociation institutionnalisés et le manque de contrôle et de supervision peut privilégier les processus informels d'allocation budgétaire.
- La crédibilité revêt une importance capitale pour un bon budget.
- Les systèmes budgétaires fondés sur les résultats établissent des liens entre les dépenses et des résultats précis.
- L'efficacité renvoie à la transformation des ressources en résultats et en effets (par ex.: réduction de l'écart de pauvreté et des inégalités, amélioration de la nutrition, réduction du décrochage scolaire). L'une des principales composantes de l'analyse des dépenses publiques est l'analyse de l'incidence des prestations, qui mesure les avantages des politiques publiques dont bénéficient différents individus ou groupes d'individus au sein d'une société.

5

CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Il convient de limiter les occasions de mauvaise administration en observant des règles détaillées sur la façon dont les ressources publiques doivent être dépensées et en appliquant des systèmes de contrôle destinés à prévenir la fraude. La présente section expose brièvement quelques règles et bonnes pratiques en matière de contrôle, de suivi et de supervision des dépenses publiques.

5.1 CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION INTERNES

Pour maintenir un contrôle interne sur les dépenses et superviser les transactions financières, il est primordial de disposer d'un solide **système de comptabilité**. La comptabilité consiste à consigner, classer et résumer les transactions financières pour garantir la conformité aux règles budgétaires et prouver que les fonds publics sont bien employés aux fins qui leur ont été attribuées.

5.1.1 Supervision du budget

La supervision des dépenses permet de comprendre et d'évaluer la façon dont les gouvernements emploient les fonds et la façon dont ces fonds contribuent aux politiques. Ce besoin a conduit à l'établissement de **Systèmes de suivi & d'évaluation** des gouvernements. Ces systèmes présentent un point commun : l'obligation des ministères et autres organismes concernés par les dépenses publiques d'envoyer des **rapports réguliers** consacrés aux performances financières et non financières du ministère des Finances, qu'il convient dans l'idéal de rendre publics. Les performances non financières renvoient aux résultats des dépenses publiques, normalement évaluées en termes de produits, d'effets, d'impact ou d'autres indicateurs de performance. Pour évaluer les progrès réalisés vers leurs objectifs, les gouvernements doivent contrôler en permanence ces indicateurs pour planifier en conséquence (Simson et al, 2011).

Dans de nombreux pays, les règles de présentation de rapports internes soulignent le besoin de soumettre au ministre des rapports mensuels sur l'administration. Ces rapports permettront à l'exécutif d'exercer un contrôle sur les performances de leurs agents comptables et d'assister le Conseil des ministres à superviser les résultats de son gouvernement (Trésor national, 2000). Pour de plus amples informations à ce sujet, consulter le module S&E.

Bien que la présentation de rapports aux ministres remplisse une fonction importante de responsabilisation, son principal objectif consiste à aider les chefs de départements à assumer leurs responsabilités. Les rapports mensuels d'administration doivent se concentrer davantage sur les performances du budget et de la prestation de services et indiquer aux gestionnaires les domaines où des mesures doivent être prises pour remédier à des problèmes de mises en œuvre des programmes. L'élaboration régulière de rapports facilite en outre la compilation des états financiers de fin d'exercice et des rapports annuels (Trésor national, 2000).

CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Pour accroître la transparence et la reddition de comptes, certains pays (comme l'Afrique du Sud) regroupent et publient régulièrement ces rapports dans leur journal officiel, comme le recommandent les meilleures pratiques internationales.

5.1.2 Contrôle interne

Toutes les organisations disposent de systèmes de contrôle interne, y compris les gouvernements. Les systèmes de contrôle interne ou administratif renvoient à des politiques et des procédures mises en œuvre par des organismes publics pour garantir la réalisation de leurs objectifs dans le respect de l'ensemble des lois et règles externes. Les systèmes et procédures de contrôle interne sont conçus pour :

- Garantir la réalisation efficace et efficiente des objectifs de l'organisation, conformément aux règles et lois applicables ;
- Garantir la fiabilité des rapports financiers.

Conformément à la loi sud-africaine relative à la gestion des fonds publics (PFMA, Public Financial Management) de 2000, les responsabilités de différents acteurs en matière de contrôle interne peuvent être résumées de la façon suivante :

- La responsabilité ultime de l'exploitation et de l'appropriation du système de contrôle interne incombe au **département d'administration**.
- Les membres des organes législatifs, en leur qualité de représentants des contribuables, sont chargés de la gouvernance, l'orientation et la supervision.
- **L'Auditeur général** joue un rôle important dans la formulation de recommandations en cas d'identification de lacunes de supervision interne.
- **Le comité d'audit** doit identifier et sanctionner les cas où les gestionnaires dérogent aux contrôles internes ou essaient de fausser les résultats financiers déclarés.

5.1.3 Audit interne

L'audit interne peut être défini comme « une fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'une organisation pour examiner et évaluer ses activités » (Trésor national, 2000). L'audit interne a pour vocation d'aider l'administration à assumer ses responsabilités en fournissant des analyses, évaluations, recommandations et conseils concernant les activités du département. Dans tout audit interne, il est fondamental d'examiner et d'évaluer objectivement l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de contrôle interne du département afin d'identifier d'éventuels défauts et de permettre à l'administration d'y remédier (Trésor national, 2000).

Un comité d'audit efficace peut aider les gestionnaires à remplir leur obligation de reddition de comptes, à préserver les actifs, à opérationnaliser les systèmes et contrôles adéquats et la préparation des rapports financiers en :

- Favorisant la communication, le contact, la compréhension et la confiance entre l'administration et les auditeurs internes et externes ;
- Contrôlant les performances des auditeurs internes et externes, renforçant ainsi la responsabilisation ;
- Facilitant l'imposition de discipline et de contrôle, réduisant ainsi les occasions de fraude ;
- Consolidant l'objectivité et la crédibilité des rapports financiers.

Un comité d'audit interne doit être strictement consultatif et non exécutif et ne doit jamais se voir confier de tâches administratives, au risque de compromettre son objectivité.

5.2 SUPERVISION DU BUDGET PAR LES ORGANES LÉGISLATIFS

Le pouvoir législatif joue un rôle majeur dans la supervision de l'administration des finances publiques, principalement via l'évaluation préliminaire et postérieure du budget. Son rôle peut varier considérablement en fonction des pays, notamment entre les systèmes parlementaire et présidentiel.

Beaucoup d'anciennes colonies britanniques disposent d'un Comité des comptes de l'État (PAC, Public Accounts Committee) chargé de superviser l'ensemble de leurs affaires budgétaires. Si le rôle exact joué par le pouvoir législatif dans la supervision financière peut varier, les organes législatifs exercent principalement leur prérogative de supervision en examinant le budget avant son adoption et en contrôlant le rapport final d'audit après l'exécution du budget (Simson et al, 2011).

Il est reconnu que des politiques macroéconomiques exigent un solide consensus national plutôt que des conseils extérieurs. Pour créer des politiques budgétaires stables et réduire la fréquence de révision des politiques, les réformes financières et budgétaires doivent faire l'objet d'une appropriation nationale. Le pouvoir législatif peut à cet égard faciliter la participation des citoyens au processus budgétaire en organisant des consultations auprès des électeurs. La classe politique peut en outre soulever des questions qui préoccupent les citoyens pendant les débats d'adoption du budget et l'analyse de son exécution (Simson et al, 2011).

5.3 AUDIT EXTERNE

L'**audit externe** constitue un autre mécanisme conçu pour garantir que le budget soit exécuté conformément à la loi et assure effectivement la prestation des services publics. L'audit externe est souvent mené par une institution suprême d'audit, à savoir « un organisme public indépendant du gouvernement, habilité à évaluer les pratiques, les systèmes et les transactions du gouvernement » (Simson et al, 2011).

Les audits externes servent généralement à évaluer les systèmes d'administration des finances publiques. Ils prennent la forme d'audits spécifiques correspondant généralement aux catégories suivantes :

Tableau 15 : Types d'audits externes

TYPES D'AUDIT EXTERNE	
Audit financier	Les rapports financiers du gouvernement reflètent-ils fidèlement les recettes perçues et les dépenses effectuées ?
Audit de conformité	Les organismes ont-ils rempli leurs fonctions dans le respect de la loi ?
Audit de résultats	Les résultats obtenus par les organismes vont-ils dans le sens de la réalisation de leurs objectifs ?

Source : Simson et al, 2011.

5.4 CONTRÔLE DU RISQUE FIDUCIAIRE

Il est de la plus haute importance pour le succès des politiques publiques, et plus particulièrement pour la conception et l'exécution des programmes de transferts sociaux, de lutter contre les risques menaçant l'efficacité de la distribution des prestations et la réalisation des objectifs primaires des programmes. Affectés par la fraude, la corruption ou l'inefficacité, les pays particulièrement fragiles présentent une probabilité supérieure d'allocation inappropriée des fonds ; s'il est possible de réduire ce risque en assurant la bonne mise en œuvre des systèmes d'exécution et de suivi et d'évaluation, il s'avère également nécessaire d'adopter des stratégies claires de lutte contre les risques fiduciaires. (Samson et al, 2010).

CONTRÔLE, SUIVI ET SUPERVISION DES DÉPENSES PUBLIQUES

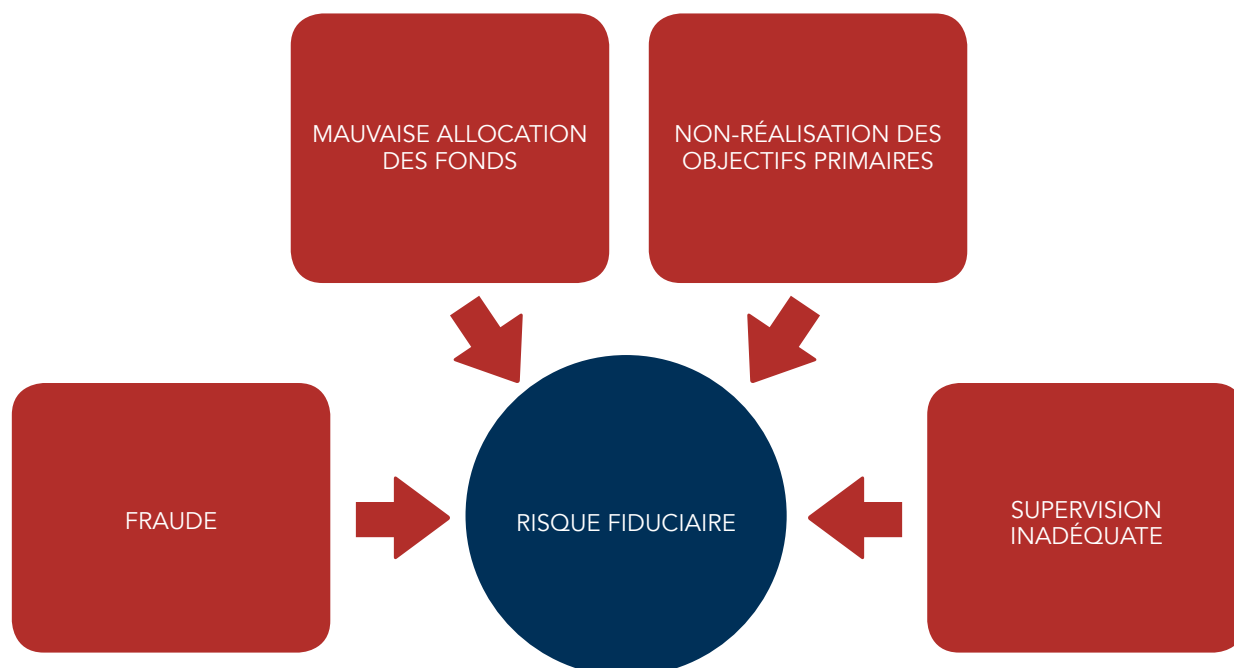
Les risques fiduciaires renvoient au « risque pour que les dépenses publiques divergent de celles autorisées dans le budget » (Shah, 2007). On considère souvent qu'il est lié à la fraude et à la corruption, sa définition la plus complète inclut également les risques de « détournement et de mauvaise allocation, qui représentent des risques supplémentaires pour que les ressources budgétaires soient gaspillées ou dépensées de façon inefficace » (Shah, 2007). Les risques fiduciaires englobent le risque de « détournement des fonds vers un autre domaine de dépenses publiques, de mauvaise conception des programmes (par ex. : les transferts n'atteignent pas les populations cibles), d'erreurs commises par les candidats ou les administrateurs et de mauvais systèmes de gestion financière » (DFID, 2006).

Le risque fiduciaire est défini par le ministère britannique du Développement international comme un risque pour que les fonds :

- Ne soient pas employés pour servir les fins auxquelles ils ont été alloués ;
- Ne soient pas optimisés ;
- Ne soient pas convenablement comptabilisés.

En matière de protection sociale, le risque fiduciaire est principalement lié à la « possibilité pour que les programmes de transferts sociaux n'atteignent pas leurs objectifs primaires, qui correspond au principal risque de non-optimisation des ressources » (Samson et al., 2010).

Graphique 25 : Composantes du risque fiduciaire



Source : Graphique élaboré à partir de Samson et al, 2010.

5.4.1 Risque fiduciaire et exhaustivité budgétaire

Un consensus a été atteint autour de l'idée selon laquelle le budget gouvernemental peut difficilement refléter les préférences de la société et intégrer le principe de bonne gouvernance s'il ne comprend qu'une petite partie des recettes et des dépenses publiques, ne permettant au pouvoir législatif et au public de n'examiner que certaines des activités financées par le budget. Ce manque d'informations sur les autres dépenses peut conduire à des abus de la part du pouvoir exécutif, à de la corruption, voire au vol à grande échelle de ressources publiques. Cette perspective défend l'**observance rigoureuse du principe d'exhaustivité budgétaire**, selon lequel le budget doit en principe couvrir l'ensemble des transactions financées par des ressources publiques.

Lorsque le budget exclut des dépenses majeures, rien ne peut « garantir que les ressources soient correctement allouées aux programmes prioritaires, et encore moins que le contrôle juridique et la reddition de comptes ne soient dûment observés » (Shah, 2007). L'incertitude et l'opacité du montant des dépenses ne figurant pas dans le budget compliquent par ailleurs « la programmation macroéconomique et exacerbe le risque de corruption et de gaspillage des ressources » (Shah, 2007).

5.4.2 Risque fiduciaire et programmes de protection sociale

Une note d'orientation du DFID sur la gestion du risque fiduciaire associé aux programmes de transferts monétaires sociaux (DFID, 2016) souligne les aspects suivants, propres à la protection sociale non contributive :

- Les programmes de transferts monétaires comportent des risques fiduciaires inhérents susceptibles d'être plus efficacement atténués pendant la phase de conception des programmes.
- Le principal risque de pertes lié à des erreurs ou des fraudes commises dans le cadre de programmes de transferts monétaires découlent de la complexité des critères d'admissibilité et des opérations.
- Aucune conception standardisée des programmes de transferts monétaires ne peut atténuer l'ensemble des risques ; les programmes doivent être conçus de sorte à être aussi simples que possible, tout en poursuivant la réalisation de leurs objectifs (un compromis peut être recherché entre la simplicité d'un programme et sa capacité à cibler efficacement les plus pauvres).
- Le coût des contrôles d'atténuation du risque fiduciaire pèse sur l'administration du programme et parfois sur les bénéficiaires ; il convient donc d'atteindre un équilibre entre l'efficacité du contrôle et la réalisation des objectifs fixés par les politiques publiques.
- Un bon mécanisme de suivi et d'évaluation des programmes contribue à identifier les failles des mécanismes de contrôle.
- Tous les programmes de transferts monétaires prévus dans le budget général ou supplémentaire doivent mener des évaluations indépendantes des risques fiduciaires à des intervalles réguliers, tout au long de l'existence d'un programme.

Les bénéficiaires et le grand public doivent comprendre les avantages que représentent les interventions de protection sociale et leur droit en la matière. Ils doivent en outre avoir connaissance des options de réparation disponibles lorsque leurs droits leur sont à tort refusés, ainsi que des canaux permettant d'y accéder. Les bénéficiaires d'interventions d'assistance sociale disposent rarement des ressources leur permettant de comprendre et d'exiger leurs droits, ou encore de fournir des retours d'informations nécessaires aux responsables de la mise en œuvre des programmes et aux décideurs politiques (Samson et al., 2010). Pour de plus amples informations à ce sujet, consulter le module LEG.

La transparence et la bonne communication sont essentielles pour garantir que les bénéficiaires et le grand public comprennent les objectifs des interventions et en tirent profit. Une plus grande transparence dans la mise en œuvre des programmes peut contribuer à renforcer la reddition de comptes.

5.5 RESPONSABILITÉ EXTERNE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

5.5.1 Élaboration budgétaire inclusive

Le budget peut constituer un instrument de responsabilisation au service du pouvoir législatif, de la presse et du grand public, dans la mesure où il peut contribuer à obliger les gestionnaires à rendre des comptes sur les fonds reçus, mais aussi sur leurs performances (Shah, 2007).

Il existe de **nombreuses façons de consulter et de mobiliser les citoyens dans le processus d'élaboration du budget**, susceptibles de générer un sentiment d'appropriation et de contrôle du budget national et de promouvoir son alignement avec les priorités des citoyens. L'absence de processus inclusif peut aliéner le public, entraver sa participation à la préparation du budget ou rendre les informations budgétaires inaccessibles (Shah, 2007).

Les gouvernements doivent s'efforcer d'écouter ce que la société civile et ses différentes organisations pensent de leurs politiques et de l'exécution du budget. Les **conseils consultatifs** comprenant des représentants de différents secteurs peuvent par exemple participer au processus d'évaluation et d'analyse du budget et des politiques de dépenses publiques. Le gouvernement peut par ailleurs constituer d'autres groupes ad hoc consacrés à des questions de politiques spécifiques. Les enquêtes auprès des usagers et les consultations de parties prenantes, de la société civile et des clients pendant l'élaboration des programmes et plans stratégiques des organismes publics peuvent renforcer l'efficacité et la viabilité de ces plans et programmes (Shah, 2007).

Dans les pays dotés de faibles mécanismes d'exécution et de supervision du budget, les **mécanismes permettant de recueillir le point de vue des citoyens** peuvent permettre de révéler des mauvaises pratiques telles que des « écoles fantômes », des infrastructures défectueuses, des projets de travaux publics inachevés, des vols et du gaspillage. Si le pouvoir exécutif se montre souvent réticent à ce type de mécanismes, ces derniers se caractérisent par un remarquable rapport coût-efficacité et doivent donc être promus en tant que tels (Shah, 2007).

Pourtant, les responsables financiers et budgétaires, le personnel des banques centrales et les décideurs de politiques économiques considèrent souvent que les citoyens ordinaires ne comprennent pas suffisamment les politiques macroéconomiques pour pouvoir y contribuer et que les personnes pauvres et marginalisées ne font guère confiance aux intentions et capacités de leur gouvernement à prendre des décisions qui leur seront bénéfiques (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

Bien que l'inclusion d'autres acteurs dans le processus de prise de décision ne garantisse pas nécessairement la prise de meilleures décisions, on associe souvent une arène politique plus participative à des niveaux plus élevés de légitimité et de coopération. Lorsque les procédures de sélection et d'application des politiques sont plus participatives, ces politiques sont généralement perçues comme étant plus « justes » et font un usage plus efficace de la coopération (Banque mondiale, 2017).

La participation civique au processus budgétaire concernant les recettes porte davantage sur le montant et la structure de l'imposition, et passe notamment par des débats autour de l'incidence de l'imposition et du degré de progressivité ou dégressivité du système fiscal. La politique budgétaire détermine la façon dont le gouvernement doit gérer ses recettes, ses dépenses et sa dette ; elle exerce donc un effet tangible sur la vie des citoyens. En matière de dépenses, les organisations de la société civile se concentrent sur les priorités fixées en matière de dépenses publiques et sur le niveau de générosité qui caractérise le financement de ces services. Parmi leurs autres préoccupations figurent l'efficacité, l'efficacité et l'équité du financement des services publics (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

5.5.2 Supervision budgétaire inclusive

Dans de nombreux pays, les audits externes sont généralement menés et évalués sans la participation du public et les rapports d'audit ne sont connus que des organismes publics et du pouvoir législatif. Ces pratiques impliquent que la plupart des citoyens « n'ont pas accès aux rapports, ne savent pas ce qui se passe au sein du gouvernement et ne peuvent contribuer à l'amélioration de la gouvernance » (Shah, 2007).

Le manque de transparence du processus d'audit et l'absence de mécanismes de reddition de comptes concernant les dépenses publiques réduisent significativement la possibilité de participation des citoyens aux processus financiers et exacerbent la possibilité de corruption, de mauvaise gestion des ressources et d'inefficacité de la prestation des services (Shah, 2007).

Cette tendance est heureusement en train de changer. Conformément au souhait des gouvernements de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance, les organismes d'audit de nombreux pays ont élaboré des stratégies comprenant « des initiatives pilotes de participation de la société civile au processus d'audit ou à l'examen de ses rapports » (Shah, 2007). Ce type de réformes comprend par exemple la participation d'acteurs non gouvernementaux, comme des bailleurs ou des organisations de la société civile, au processus de supervision du budget (Simson et al, 2011).

Ces **audits participatifs** s'avèrent particulièrement utiles dans les pays où les institutions suprêmes d'audit ne possèdent pas les capacités nécessaires pour procéder à des audits de résultats. Le renforcement de la participation des citoyens au processus d'audit améliore effectivement la responsabilisation, la transparence et la crédibilité du gouvernement. En soi, la participation de la société civile dissuade efficacement la corruption et devrait « promouvoir une prudence accrue dans l'utilisation des ressources publiques et leur allocation à des projets favorables aux communautés locales » (Shah, 2007).

Les dépenses publiques se trouvent au cœur des responsabilités publiques. Dans de nombreux pays toutefois, les citoyens n'ont pas accès aux informations relatives aux dépenses publiques. Pour combler cette lacune, certains acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont commencé à produire des **analyses budgétaires** permettant de comprendre facilement les dépenses consacrées aux services publics. Pour les rendre accessibles aux citoyens, ces analyses sont généralement de brefs documents contenant une quantité limitée d'informations et des messages clés. Les bonnes analyses budgétaires proposent en outre des interprétations visuelles simples des données pertinentes.

En fonction de l'approche adoptée par l'organisation auteure de ces analyses, celle-ci peut être de nature générale et fournir un aperçu général des dépenses publiques ou se concentrer sur des secteurs précis, comme l'éducation, la santé ou le bien-être social. L'Encadré 21 ci-dessous fournit des exemples de messages clés fournis dans une analyse budgétaire du secteur de l'action sociale au Mozambique.

Encadré 21 : Messages clés de l'analyse budgétaire de 2014 du secteur de l'action sociale au Mozambique

Tendance : le budget alloué au secteur de l'action sociale (incluant les fonds alloués au ministère des Femmes et de l'Action sociale et à l'Institut national de l'action sociale, ou INAS, et excluant donc les montants alloués aux subventions sociales, notamment à l'alimentation et aux combustibles) traduit une forte croissance remontant à 2010. En 2014, 3,9 milliards de MZN ont été programmés, ce qui représente une hausse de 48 pour cent en termes réels (sans tenir compte de l'effet de l'inflation), en comparant la loi budgétaire de l'État de 2014 à celle de 2013.

Poids du secteur de l'action sociale dans le budget de l'État : En considérant l'action sociale sans y inclure les subventions sociales, le secteur disposera de 1,64 pour cent des ressources mises à sa disposition par l'État en 2014, renforçant ainsi la tendance positive enregistrée au cours des dernières années (en 2012, la somme allouée au ministère des Femmes et de l'Action sociale et à l'INAS s'élevait à 0,97 pour cent du budget de l'État). En termes de PIB, les ressources allouées à ces deux institutions s'élèvent à 0,74 pour cent du PIB prévu pour 2014. Ce pourcentage a triplé depuis 2010, où il était de 0,23 pour cent.

Couverture des programmes de l'INAS : En excluant les subventions sociales, l'évolution positive des fonds alloués au secteur de l'action sociale s'explique principalement par la hausse des allocations budgétaires accordées aux programmes de protection sociale administrés par l'INAS, qui a permis d'augmenter le nombre de ménages couverts et le montant des transferts distribués à chaque bénéficiaire. En 2014, les programmes de l'INAS devraient couvrir 427 384 ménages, permettant ainsi d'atteindre un taux de croissance annuel de la couverture dépassant les 20 pour cent maintenus au cours des 7 dernières années. Malgré ces progrès, le nombre total de bénéficiaires que l'INAS espère couvrir en 2014 ne représente que 15 pour cent des ménages vivant en situation de pauvreté au Mozambique.

Montant des transferts : En 2014 comme en 2013, le montant des prestations du PSSB (Programa Subsídio Social Básico) a été réajusté pour tenir compte du taux d'inflation et de fluctuations de prix des denrées alimentaires de base. Le montant de la prestation de base versée à un ménage d'une seule personne est ainsi passé de 250 à 280 MZN (contre 130 MZN en 2012). Le montant de la prestation peut aller jusqu'à 550 MZN dans le cas d'un ménage comprenant 4 membres à charge. La valeur du panier alimentaire distribué par le PASD (Programa de Apoio Social Directo) a elle aussi augmenté, passant de 960 à 1 200 MZN entre 2013 et 2014. Dans le cas du PSSB, la valeur du transfert a donc augmenté de 12 pour cent, un taux supérieur au taux d'inflation enregistré en 2013 (7,5 pour cent).

Subventions sociales : Contrairement à la hausse des valeurs allouées en 2014 aux programmes de protection sociale de l'INAS, la tendance à la baisse enregistrée par les subventions sociales (qui sont moins progressives que les transferts de l'INAS) se poursuit : leur budget est passé de 4,6 à 2,6 milliards de MZN entre 2013 et 2014. Pour la première fois depuis 2011, les sommes allouées aux programmes de l'INAS se sont donc révélées supérieures à celles allouées aux subventions (en 2011, la somme allouée aux subventions était 6 fois supérieure à la somme allouée aux programmes de l'INAS). Parallèlement, les subventions destinées à couvrir le déficit des entreprises publiques sont considérées comme des dépenses relevant du secteur de l'action sociale. Il doit donc être recommandé de ne pas inclure ces subventions dans les dépenses de ce secteur.

Équité : Compte tenu de la répartition géographique des indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité, la faible relation qui existe encore entre ces indicateurs et la répartition des ressources entre les programmes de l'INAS peut constituer un facteur d'aggravation des inégalités.

L'analyse budgétaire complète et ses éditions postérieures peuvent être téléchargées à l'adresse suivante : <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=49417>>.

Source : OIT (2014).

5.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Le pouvoir législatif joue un rôle majeur dans la supervision de l'administration des finances publiques, principalement via l'évaluation préliminaire et postérieure du budget.
- Le risque fiduciaire est lié à la corruption, à la fraude et au risque de gaspillage ou de dépense inefficace des ressources budgétaires.
- La transparence et la bonne communication sont essentielles pour garantir que les bénéficiaires et le grand public comprennent les objectifs des interventions et en tirent profit.
- Dans les pays dotés de faibles mécanismes d'exécution et de supervision du budget, les mécanismes permettant de recueillir le point de vue des citoyens peuvent permettre de révéler des mauvaises pratiques telles que des « écoles fantômes », des infrastructures défectueuses, des projets de travaux publics inachevés, des vols et du gaspillage.
- Bien que l'inclusion d'autres acteurs dans le processus de prise de décision ne garantisse pas nécessairement la prise de meilleures décisions, on associe souvent une arène politique plus participative à des niveaux plus élevés de légitimité et de coopération.
- Les audits participatifs encouragent « une prudence accrue dans l'utilisation des ressources publiques »
- Les analyses budgétaires permettant de comprendre facilement les dépenses consacrées aux services publics. Elles contiennent une quantité limitée d'informations et des messages clés et des interprétations visuelles simples des données pertinentes.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS CONSACRÉS AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Cichon, Michael; Newbrander, William, Yamabana, Hiroshi; Normand Charles; Dror, David (1999), Modelling in Health Care Finance: Genève: OIT/ISSA
www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=8018

Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang; van de Meerendonk, Arthur; Hagemeyer, Krzysztof; Bertranou, Fabio; Plamondon, Pierre (2004). Financing Social protection, Genève: OIT/ISSA
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=8030>

Plamondon, Pierre; Drouin, Anne; Binet, Gylles; Cichon, Michael; McGillivray, Warren; Bédard, Michel; Perez Montas, Hernando (2002), Actuarial Practice in Social Security, Genève: OIT/ISSA
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=776>

Scholz, Wolfgang; Cichon, Michael; Hagemeyer, Krzysztof (2000), Social Budgeting, Genève: OIT/ISSA.
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=8022>

IMPORTANTS RAPPORTS CONSACRÉS AUX DÉPENSES ET AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

OIT, World Social Security report 2010: providing coverage in the time of crisis and beyond OIT, Genève <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=15263>

OIT, World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development And Social Justice
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themId=3985>

Banque mondiale (2015): The state of social safety nets 2015, Washington
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015>

Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne (2015): 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2013-2060) EUROPEAN ECONOMY 3|2015
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm

Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne (2015): 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies; European Economy 8|2014
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee8_en.htm

MANUELS ET DIRECTIVES STATISTIQUES

FMI (2014), Government finance statistics manual, Washington: FMI: chapitre 2, chapitre 4, chapitre 5, chapitre 6, Annexe 2 (protection sociale) <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>

François Lequiller, Derek Blades : Understanding National Accounts, OECD, Paris 2006
http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34245_38445370_1_1_1_1,00.html

Système de comptabilité nationale 2008; New York 2009 (Communautés européennes, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale). Chapitres : 2, 4, 7, 8, 13, 17 (partie 2), 22, Annexe 2 <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

Office statistique des Communautés européennes EUROSTAT (2012), Manuel ESSPROSS, édition 2012, Bruxelles, Luxembourg. <http://www.bmask.gv.at/cms/site/>

FINANCEMENT ET PRÉVISION DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE. ÉVALUATION DE L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE ET DE LA VIABILITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE

Aguzzoni, L (2011); The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia, OIT; Extension of Social Security Series Paper 28
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=28148>

Behrendt, C., Hagemeyer, K. (2009): Can low income countries afford social security; in Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building, Coordonné par Peter Townsend; Palgrave, chapitre 5, p. 99-121.

Bonnet, Florence, Tessier, Lou (2013): Mapping existing international social protection statistics and indicators that would contribute to the monitoring of social protection extension through social protection floors; OIT. Genève: ESS paper no 38

Cichon M., Hagemeyer K (2007), Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all, International Social Security Review", Vol. 60, No 2-3, p. 169-196.

Cichon, M.; Bonnet, F.; Schmitt, V.; Galian, C.; Mazeikaite, G (2012), Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the context of social protection floors objectives. A rapid assessment. Extension of Social Security Series, Paper 32
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30497>

Michael Cichon, Mira Bierbaum, Annalena Oppel, Sander Tromp (2016): A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation; Friedrich Ebert Stiftung
<http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/FES-2016-SPFI.pdf>

Cunha, Nuno (OIT); Pellerano, Luca (OPM), Mueller, Johannes (FMI), Lledo, Victor (FMI), Xiao, Yuan (FMI), Gitton, Patrick (IMF)(2013): Towards a Mozambican Social Protection Floor. Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs; Extension of Social Security Series ESS Paper 41
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42120>

De Schutter O., Sepulveda M. (2012), Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection, Bureau du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_en.pdf

Cherrier, C., Gassmann, F., Mideros Mora, A. et Mohnen, P. (2013). 'Making the Investment Case for Social Protection: Methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia', Working Paper 2013-06. Bureau de recherche de l'UNICEF, Florence

Gassman, Franziska, Mideros, Andrés et Mohnen, Pierre (2012): Estimation of Rates of Return of Social Protection Instruments in Cambodia: A Case for Non-Contributory Social Transfers, Maastricht 2012
http://mgsog.merit.unu.edu/publications/external_policy_reports/2012_rates_return_combodia.pdf

Jessica Hagen-Zanker and Heidi Tavakoli (2012): An analysis of fiscal space for social protection in Nigeria, Overseas Development Institute
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7580.pdf>

OIT (2008), Can low-income countries afford basic social security? OIT, département de sécurité sociale; Policy Briefings Paper 3
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=5951>

OIT (2008a): ILO MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR – QUESTIONNAIRE
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=6711>

OIT (2008b): MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR - INTERVIEWERS MANUAL
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=6710>

OIT (2008c): Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=6350>

OIT (2008d) Tanzania Mainland: Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=7452>

OIT (2009): Zanzibar. Social protection expenditure and performance review and social budget
http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/TCreports/WCMS_SECSOC_14310/lang--en/index.htm

OIT (2011): Options for social pensions in Zambia – assessment; Genève

OIT, FMI (2012): Towards effective and fiscally sustainable Social Protection Floors, OIT, Genève
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30810>

OIT (2012); Cambodia: social protection expenditure and performance review, OIT ; UE/ OIT Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; GIZ Social Health Protection Programme

OIT (2013): Module of questions on social protection for inclusion as part of existing regular household surveys and labour force surveys; <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=13443>

OIT (2014): NAMIBIA SOCIAL PROTECTION FLOOR ASSESSMENT
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=47837>

OIT (2015): GHANA. RATIONALIZING SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE IN GHANA
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53327>

Kakwani, Nanak, Subbarao Kalanidhi (2005a): Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions; PNUD/International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 8

Kakwani, Nanak, Veras Soares, Fabio; Son, Hyun H. (2005b): Conditional cash transfers in African countries; PNUD/International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 9

Mizunoya, S.; Behrendt, C.; Pal, K.; Léger, F. (2006): Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries. First results of a modelling exercise; OIT, Département de la sécurité sociale, Issues in Social Protection, No. 17

Ortiz Isabel, Cummins M., Karunanethy K. (2015); Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries; ESS Working Paper no. 48, OIT, Genève
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>

Oxford Policy Management (2012): SOUTH AFRICA SOCIAL BUDGET, Report on the Social Budget Model and Projections, projet

Pal, K., Behrendt, C. Leger, F., Cichon, M., Hagemeyer, K. (2005): Can low income countries afford basic social protection? First Results of a Modelling Exercise; OIT, Social Security Department, Issues in Social Protection, No. 13

Scheil-Adlung, Xenia; Obermann, Konrad (2013): Costing essential health-care packages based on the framework of national floors of social protection: an innovative ILO approach for countries with limited availability of reliable data; OIT. Genève: ESS paper no 39

Schmitt, Valerie; Loveleen De (2013): Social protection assessment based national dialogue. A good practices guide; Processes and tools developed in East and South-East Asia from 2011 to 2013; OIT, ILO Decent Work Technical Support Team for East and South-East Asia and the Pacific

Schmitt, V., Chadwick, R. (2014): Social protection assessment-based national dialogue exercises: Cambodia, Indonesia, Thailand, Viet Nam; International Social Security Review, Vol. 67, 1/2014, pp. 95-119

UNICEF (2009): FISCAL SPACE FOR STRENGTHENED SOCIAL PROTECTION
http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Doc2_FiscalSpace.pdf

AUTRES RÉFÉRENCES

Afonso, A; Schuknecht, L and Tanzi, V (2006). Public Sector Efficiency Evidence for New EU member States and Emerging Markets. Working Paper Series. No. 581.

African Development Bank (2004). Revised Guidelines for Bank Group Operations using Sector-Wide Approaches (SWAs)
 Alderman, H and Yemtsov (2012), Productive Role of Social Protection. Background Paper for the World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy, World Bank, Washington.

Barca, V., Pellerano, L. and Jakobsen, M. (2015), How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection in 'Delivering on the promise: Leveraging natural resources to accelerate human development in Africa', African Development Bank and Bill and Melinda Gates Foundation. Available at: https://www.gatesfoundation.org/~media/GFO/What-We-Do/Global_Policy_DPAF/Extractives-Report/Papers/20150814-Paper-5-Final-Version-sv.pdf?la=en

Baunsgaard, T. and Keen, M. (2010). Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Journal of Public Economics

Bird, R & Gendron, Pierre-Pascal (2007). The VAT in Developing and Transitional and Countries (Cambridge: Cambridge University Press).

Boadway, R and Shah, A (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

Boex, J, and Martinez-Vazquez, J (2004). Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDCs. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.

Bornhorst et al. (2009) Reforming the Social Assistance System Available at <https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:poleco:v:25:y:2009:i:4:p:439-446>

Bräutigam, D, A. (2008). Introduction: Taxation and State-building in Developing Countries, in Taxation and State building in Developing Countries: Capacity and Consent, ed. by Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjelstad, and Mick Moore, pp. 1–33 (Cambridge: Cambridge University Press).

Brinkerhoff, D & Goldsmith, A (2003). How Citizens Participate in Macroeconomic Policy: International Experience and Implications for Poverty Reduction. Pergamon. World Development Vol.31, No.4, pp.685–701

Brown, A; Foster, M; Norton A; N, Felix (2001). The Status of Sector Wide Approaches. Working Paper 142. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute

Bruni (2016). Reforming the Social Assistance System Available at: https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0768-8_ch7

Cassim (2016). What happens to policy when policy champions move on? The case of welfare in South Africa https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/11672/MAVC_ResBrief_SA_Online.pdf

Christian Aid (2008). Death and Taxes: the true toll of tax dodging. London. Available at: <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/death-and-taxes-true-toll-tax-dodging-may-2008.pdf>

Cottarelli, C (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.

Curristine, T; Lonti, Z and Jourard, I (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. OECD Journal on Budgeting. ISSN 1608-7143

Davis et al. (2016). From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa Available at: http://www.fao.org/publications/card/en/c/0b24b92e-5254-4d06-a317-84ccd6babe23/unc.edu/?page_id=1094

De la Fuente A., Rosales M. and Jellema J.R. (2017). The impact of fiscal policy on inequality and poverty in Zambia, World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-onlinequality-and-poverty-in-Zambia>

Department for International Development (2001). Sector-Wide Approaches (SWAs) Overview of the debate. Key Sheets for Sustainable Livelihoods. Policy Planning and Implementation.

Department for International Development (2006). Managing the fiduciary risk associated with social cash transfer programmes. A DFID practice paper. Policy Division Info series. Ref no: PD Info 098

Duran-Valverde and Pacheco (2012). Fiscal space and the extension of social protection: Lessons learnt from developing countries. Available at: <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34168>

Economic Research Foundation & UNICEF (2011). Public Finance and Social Budgeting. Module 4. New Delhi and New York
Elite Attitudes towards Cash Transfers and the Poor in Malawi September 2014. Accessible online <http://publications.dlprog.org/EliteAttitudesCTs.pdf>

Fattouh, B. & El-Katiri, L. (2012). Energy Subsidies in the Arab World, United Nations Development Programme, Research paper Series

Foster, M (2000). New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches? Working Paper 140. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute
Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford:

Government of Malawi (2016). Feasibility Study on a Social Support Fund for the Malawi National Social Support Programme
Gupta, S, Clements B, Pivovarsky A, and E. R. Tinson (2004). Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriella Inchauste, pp. 385–406 (Washington: International Monetary Fund).

Gupta, S; Keiko, H, Verhoeven, M (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper WP97/153

Heller, Peter S. (2005). Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund.

Herndon, T, Ash, M, Pollin, R (2013). Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. University of Massachusetts. Working Paper Series No. 322

IMF (2009), "Creating policy space—Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs", recent low-income country programs". Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091009A.pdf>

Jenkins, Glenn P., Jenkins Hatice P., and Chun-Yan Kuo, 2006, "Is the VAT Naturally Progressive?" mimeo (Queens University).

Kagin J., Taylor E., Pellerano L., Daidone S., Juergens F., Pace N., Knowles M., Local Economy Impacts and Cost-benefit Analysis of Social Protection and Agricultural Interventions in Malawi, ILO, UNICEF and FAO Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-addis_ababa/---ilo-lusaka/documents/publication/wcms_629575.pdf

Kalebe-Nyamongo and Marquette (2014) Elite Attitudes towards Cash Transfers and the Poor in Malawi. Available at: <http://publications.dlprog.org/EliteAttitudesCTs.pdf>

Lustig (2016). Domestic Resource Mobilization and the Poor. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/NoraLustig-paper.pdf>

Mankiw, N. Gregory (2012). Principles of Economics. 6th Edition. South-Western Cengage Learning

- Mencinger, Jernej; Aristovnik, Aleksander; Verbic Miroslav (2014). The Impact of Growing Public Debt on Economic Growth in the European Union. University of Ljubljana, Faculty of Administration. Munich Personal RePEc Archive
- Mettler (2011). The Submerged State How Invisible Government Policies Undermine American Democracy. University of Chicago Press.
- Ministry of Finance (2013). Guidelines for the preparation of the 20013/14 budged. Ministry of Finance. Malawi Government
- Mitton et al (2000). Microsimulation Modelling for Policy Analysis: Challenges and Innovations. Edited by Lavinia Mitton, Holly Sutherland and Melvyn Weeks. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/898c/72ab91a176c679c8ee440b5bbd46f83fb133.pdf> Oxford University Press.
- Reinhart; Carmen M and Rogoff, Kenneth S. (2010). Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper Series 15639. National Bureau of Economic Research. 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA
- Republic of Kenya (2012). Social Protection Sector Review. Ministry of Planning, National Development and Vision 2030.
- Roy, Rathin; Heuty, Antoine and Letouze, Emmanuel (2007). Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective – Paper for the G-20 Workshop on fiscal policy. Istanbul June 30th – July 2nd, 2007
- Samson, M; Niekerk, I; Quene K, M (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programme. Economic Policy Research Institute
- Searle, B (2004). Institutional Aspects of the Balancing Fund.” Ministry of Finance, Jakarta, Indonesia
- Seekings (2016). Redefining the ‘affordability’ of social assistance programmes: The Child Support Grant in South Africa. Available at: https://leadershipanddevelopmentorg.files.wordpress.com/2017/02/seekings_2016a.pdf
- Shah, A (ed.) (2007). Budgeting and budgetary institutions. Public sector governance and accountability series. The World Bank. Washington, DC.
- UK Independent Commission for Aid Impact (2017). The effects of DFID’s cash transfer programmes on poverty and vulnerability. Available at: <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Review-The-effects-of-DFID%E2%80%99scash-transfer-programmes-on-poverty-and-vulnerability-2.pdf>
- UN-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>
- White et al (2013). Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes – second edition, DFID. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/204382/Guidance-value-for-money-social-transfers-25Mar2013.pdf



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

 LEG	Cadres juridiques
 S&I	Sélection & identification
 ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
 COO	Coordination
 GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
 SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
 FIN	Financement & gestion financière
 S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacé des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :



the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1995. The public sector has become a major employer in the UK, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy. The public sector has become a major provider of social services, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.